

# Teoria e Prática da Ciência Política

Kelly Cristina Campones  
(Organizadora)



Atena  
Editora

Ano 2018

Kelly Cristina Campones

(Organizadora)

# Teoria e Prática da Ciência Política

Atena Editora

2018



2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação e Edição de Arte:** Geraldo Alves e Natália Sandrini

**Revisão:** Os autores

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

T314 Teoria e prática da ciência política / Organizador Kelly Cristina Campones. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-023-0

DOI 10.22533/at.ed.230182812

1. Ciência política. I. Campones, Kelly Cristina. II. Título.

CDD 320.1

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

DOI O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

A obra: “Teoria e Prática da Ciência Política” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora que, em seu I volume, apresenta, 19 capítulos os quais possibilitam compreender e contextualizar as teorias políticas, sociais e educacionais que corroboram com campos de estudo tais como: da história, da administração pública, do direito, dos estudos voltados a economia, da educação, entre outros.

Compreende-se que, ampliar os conhecimentos acerca das teorias e práticas políticas possibilita ao leitor ressignificar conceitos e/ou (pré) conceitos existentes e sobretudo, da compreensão da (re) estruturação social abordadas.

Ressalta-se ainda, que o estudo dos autores apontados nesta obra é condição “cinequanon”, diante de um cenário que, envolve toda a luta histórica existente e que, permanece ainda tão conflituosa. Desta forma, os estudos escritos possibilitam a compreensão do funcionamento bem como, da estrutura e organização do Estado e suas múltiplas possibilidades especificamente descritas e compreendidas neste e-book, a partir dos anos de 1981 a 2015.

Ademais, enquanto sujeitos históricos e atuantes da sociedade desenvolver pesquisas voltadas e essa temática preconiza possibilidade de uma atuação “diferenciada” sendo capaz de trazer reflexões críticas pautadas no desenvolvimento político, econômico e social.

Cabe aqui também, agradecer aos autores dos diversos capítulos, pelo esforço e dedicação que implicam subjetivamente um objeto de pesquisa e, que se propuseram a retratar de forma tão ética e cuidadosa os aspectos diversos que compõe a esfera política.

Diante disso, esperamos que este e-book possibilite a incursão e anseio de mais pesquisadores para a escrita de trabalhos que agreguem no campo da: Teoria e Prática a Ciência Política, assim como as que estão estabelecidas nesta obra.

Boa leitura!

Kelly Cristina Campones

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>8</b>
EVANGÉLICOS E A DITADURA NO BRASIL: A FAMÍLIA EVANGÉLICA CONTRA O COMUNISMO	
João Luis Binde André Valente do Couto José Vinicius da Costa Filho Ivo Assunção Rodrigues	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828121</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>24</b>
DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL NO PÓS-1985: TEM A ABERTURA POLÍTICA BRASILEIRA INFLUENCIADO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GAÚCHOS?	
Simone Piletti Viscarra	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828122</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>51</b>
CONSTITUIÇÕES DO BRASIL REPÚBLICA: O TRABALHADOR COMO CIDADÃO DE DIREITO À SAÚDE	
Fernanda Cristina Foss De Zorzi Angela Quintanilha Gomes	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828123</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>67</b>
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO JUSTIÇA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	
Leilianne Francielle Silva, Luis Felipe Andrade Barbosa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828124</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>76</b>
DEMOCRACIA, BUROCRACIA E TECNOCRACIA: TENSÕES DO PROJETO MODERNO	
João Roberto Gorini Gamba	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828125</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>94</b>
DEMOCRACIA E REBELDIA POPULAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	
Mônica Dias Martins	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828126</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>108</b>
EMPRESÁRIOS NA POLÍTICA BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS SOCIOECONÔMICOS DETIDOS E CARREIRA POLÍTICA DESEMPENHADA, 1990-2015	
Icaro Gabriel da Fonseca Engler	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2301828127</b>	

**CAPÍTULO 8 ..... 126**

O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA LIDERANÇA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

[Patrícia Nasser de Carvalho](#)  
[Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves](#)

**DOI 10.22533/at.ed.2301828128**

**CAPÍTULO 9 ..... 145**

O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

[Lisiane Granha Martins de Oliveira](#)  
[Lucilly Maria Caetano de Souza](#)

**DOI 10.22533/at.ed.2301828129**

**CAPÍTULO 10 ..... 172**

HERANÇA IBÉRICA, *JEITINHO* E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

[Leandro do Nascimento Rodrigues](#)  
[Martin Adamec](#)  
[Willian Washington Wives](#)

**DOI 10.22533/at.ed.23018281210**

**CAPÍTULO 11 ..... 193**

MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS, FIDELIDADE E JANELA ELEITORAL: IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS PARTIDOS POLÍTICOS

[Juliane Sant'Ana Bento](#)  
[Ana Paula de Almeida Lopes](#)

**DOI 10.22533/at.ed.23018281211**

**CAPÍTULO 12 ..... 205**

A (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS

[Daniel Ganem Misse](#)

**DOI 10.22533/at.ed.23018281212**

**CAPÍTULO 13 ..... 222**

A ELITE JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

[José Vinicius da Costa Filho](#)  
[Ernani Rodrigues de Carvalho Neto](#)  
[João Luis Binde](#)  
[André Valente do Couto](#)  
[Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira](#)

**DOI 10.22533/at.ed.23018281213**

**CAPÍTULO 14 ..... 239**

POLÍTICA PÚBLICA DE MÉTODOS CONSENSUAIS E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

[Celso Antônio Coelho Vaz](#)

**DOI 10.22533/at.ed.23018281214**

<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>254</b>
MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL: ALTERNATIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA SE FAZER POLÍTICA COMPARADA.	
<a href="#">Rafael Câmara</a>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.23018281215</b>	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>269</b>
A EDITORA VOZES, A IGREJA E O REGIME MILITAR NO BRASIL	
<a href="#">Egberto Pereira dos Reis</a>	
<a href="#">Jorge dos Santos Gomes Soares</a>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.23018281216</b>	
<b>CAPÍTULO 17</b> .....	<b>288</b>
A IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA	
<a href="#">Lucas Alberto Rosa da Silva</a>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.23018281217</b>	
<b>CAPÍTULO 18</b> .....	<b>302</b>
CITIZEN COMMUNICATIVE ECOSYSTEM: CONFIGURATIONS OF THE CITIZENSHIPS OF THE GLOBAL SOUTH.	
<a href="#">Sandra Nieto Useche</a>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.23018281218</b>	
<b>CAPÍTULO 19</b> .....	<b>321</b>
CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS ENTRE AS TEORIAS DA DEMOCRACIA DE SCHUMPETER E DAHL: ANÁLISE DAS CRÍTICAS E ALGUNS DE SEUS IMPACTOS	
<a href="#">Alison Ribeiro Centeno</a>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.23018281219</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>336</b>

## EVANGÉLICOS E A DITADURA NO BRASIL: A FAMÍLIA EVANGÉLICA CONTRA O COMUNISMO

**João Luis Binde**

Instituto Federal de Barra do Garças - MT.

**André Valente do Couto**

Instituto Federal de Cuiabá - MT.

**José Vinicius da Costa Filho**

Instituto Federal de Cuiabá - MT.

**Ivo Assunção Rodrigues**

Instituto Federal de Barra do Garças - MT.

**RESUMO:** Até 1986 no Brasil, os evangélicos não ocuparam um lugar de destaque na política nacional. Todavia, isso não significa que estiveram totalmente alheios aos processos políticos da nação. Neste sentido, o presente trabalho objetiva delinear o envolvimento dos evangélicos com a ditadura militar instaurada na década de 64, tendo como referência documentos históricos relativos às principais denominações tradicionais à época: presbiterianos, batistas, luteranos e Assembléia de Deus. Não é objetivo da pesquisa dar significado ao que foi o golpe de 64 - uma vez que há vasta literatura em disposição sobre a temática - mas analisar a participação dos evangélicos no golpe militar no Brasil em 64. O desenho de pesquisa utiliza uma abordagem descritiva e bibliográfica para análise do discurso dos evangélicos frente ao golpe. Os resultados preliminares indicam que: (1) os evangélicos de maneira geral deram apoio ao golpe militar de

64 no Brasil; (2) as vozes legitimadoras ao golpe eram de um discurso de combate ao ateísmo e ao comunismo (3) A marcha da “Família com Deus pela Liberdade” foi a maneira que os militares instrumentalizaram a religião como uma das forças para tomada e manutenção do poder.

**PALAVRAS-CHAVE:** Golpe Militar; Evangélicos e Ditadura; Anticomunismo

**ABSTRACT:** Until 1986 in Brazil, evangelicals did not occupy a prominent place in national politics. However, this does not mean that they were totally oblivious to the nation’s political processes. In this sense, the present work aims to outline the involvement of evangelicals with the military dictatorship established in the 64’s, with reference to historical documents related to the main traditional denominations of the time: Presbyterians, Baptists, Lutherans and Assembly of God. It is not the purpose of the research to give meaning to what was the coup of 64 - since there is a vast literature on the subject - but to analyze the participation of evangelicals in the military coup in Brazil in 64. The research design uses a descriptive and for the analysis of evangelical discourse in the face of the coup. Preliminary results indicate that: (1) evangelicals generally supported the military coup of 64 in Brazil; (2) the voices legitimating the coup were of a discourse against atheism



and communism. (3) The march of the “Family with God for Freedom” was the way the military instrumentalized religion as one of the forces for taking and maintaining power.

## INTRODUÇÃO

Até 1986, os evangélicos não se destacaram na política nacional. Todavia, isso não significa que estiveram totalmente alheios aos processos políticos da nação. Neste sentido, o presente artigo delinear historicamente o envolvimento dos evangélicos com a política no Brasil. Inicia-se com a postura destes frente à ditadura militar instaurada na década de 64, tendo como referência documentos históricos relativos às principais denominações tradicionais à época. Não é objetivo deste tópico dar significado ao que foi o golpe de 64, uma vez que há vasta literatura em disposição sobre a temática. Visa, antes, fornecer ao leitor subsídio histórico do assunto aqui tratado. Como o leitor perceberá, haverá uma lacuna no que se refere o envolvimento dos pentecostais e neopentecostais com a ditadura militar. A carência de pesquisa histórica no que se refere o envolvimento destes com o golpe é o que justifica esse lapso. E como já alertava Gilberto Freyre quando a Sociologia ainda engatinhava no Brasil, não existe disciplina mais dependente de outras ciências do que a Sociologia. E uma dessas carências se manifesta na necessidade de seu diálogo com a História.

Instaurada no dia 1 de abril de 1964, a ditadura militar no Brasil perdurou até o dia 15 de março de 1985. Neste período, os evangélicos constituíam uma pequena parcela da população. Segundo dados do IBGE, em 1960 eram apenas 4,3%. Este número subiu para 5,2% em 1970 e para 6,6% em 1980.

Há, neste espaço temporal certa mudança frente à compreensão do protestantismo e suas relações com a política. Se entre 1940 e 1950 os religiosos em questão eram percebidos como defensores e fomentadores da democracia, nas décadas seguintes o retrato é bem diferente (FRESTON, 1999). O título do livro de Rubem Alves (1979), “Protestantismo e Repressão” bem caracteriza os principais estudos referentes a este período sobre a temática; pesquisas que associavam o protestantismo como religiosidade que, de modo geral, prestava apoio ao golpe.

Campos (2010, p.170) afirma que a partir de 68 o apoio por parte dos evangélicos ao militarismo instaurado é ostensivo e latente, o que pode ser facilmente comprovado ao se analisar a documentação disponível.

Nos jornais evangélicos da época, quer no noticiário como nos editoriais ou na ação de alguns líderes que chegavam a denunciar leigos de suas respectivas comunidades para as forças de segurança. Os pastores aliciados pelo regime cooperaram também participando de cursos da Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) e na ministração de aulas de moral e civismo em colégios públicos e particulares. Alguns evangélicos foram premiados com a indicação para cargos de governadores estaduais. Outros ocupariam altos escalões na administração pública municipal, estadual e federal.

Contudo, não se pode afirmar que o apoio foi sempre irrestrito e homogêneo.

Há nuances de posicionamentos que nem sempre podem ser captados. O que se pode afirmar é que, de maneira geral, houve um alinhamento ideológico entre o protestantismo e a forma política instaurada no Brasil a partir de 64. A marcha da “Família com Deus pela Liberdade” era a demonstração de que a religião seria usada como uma das forças para tomada e manutenção do poder por parte dos militares.

Aliás, Bandeira (2001) comenta que o discurso conservador não se opunha diretamente às reformas indicadas pelo governo Goulart, uma vez que a classe pobre via tais propostas com bons olhos. O sentimento religioso do povo brasileiro era chamado a combater o grande vilão de então: o comunismo e seu ateísmo. Sendo o golpe de caráter conservador em que os direitos e liberdades foram tolhidos, raros eram os pronunciamentos formais a respeito do golpe de 64.

## **1 | EVANGÉLICOS E A DITADURA MILITAR NO BRASIL:**

### **1.1 Protestantismo de Imigração**

Inicia-se aqui a questão pelo “protestantismo de imigração”, cuja principal representante é a igreja luterana. Dentre as protestantes, mesmo com poucos pronunciamentos, foi a igreja mais crítica frente ao militarismo, sendo a única igreja evangélica a se pronunciar oficialmente contra a repressão.

Todavia, os luteranos eram considerados apolíticos em seus primórdios, esta situação gradativamente vai se alterando e se intensifica a partir de 1960, com o êxodo rural que atinge os luteranos. Forçados a deixar suas terras rumo à nova fronteira agrícola, este problema social adentra a congregação luterana, forçando-a a tomar um posicionamento político. O debate não girava mais entorno de indivíduos, mas pertencia a toda comunidade eclesial.

Segundo Kliewer (1977, apud FRESTON, 1993) a formação de um pastorado nacional auxiliou na preocupação social e política da igreja luterana. Assim, a partir da década de 70, tomam posicionamento a respeito dos principais assuntos políticos-sociais que eram debatidos no país: direitos humanos, questão indígena, anistia, confisco da soja, barragens ao longo do rio Uruguai, Itaipu, aplicação do estatuto da terra, reforma agrária, lei de estrangeiros, segurança nacional (DREHER, 1984).

O Manifesto de Curitiba de 1970 é um bom exemplo do envolvimento dos luteranos na política nacional, pois o mesmo trata das relações da IECLB com o Estado. O documento afirma que o testemunho público da igreja não pode estar condicionado ou à serviço das ideologias do Estado. Não obstante asseverar a laicidade do Estado, asseguram não ser “possível separar totalmente os campos de responsabilidade do Estado daqueles da Igreja”. Assim, advogam uma “parceria” entre Igreja e Estado nas áreas da educação e apoio de ações sociais do governo.

Ainda no Manifesto de Curitiba, abertamente, advogam o caráter político do culto, mas alertam para que o mesmo não seja utilizado como ferramenta para política profissional. Dantas (1982) relata que o pastor luterano Karl Gottschald, então

presidente da instituição, no governo Geisel, que era também luterano, com frequência era recebido pelo presidente. Situação que se altera quando sua igreja começou a criticar o governo e suas políticas, com pastores que apoiavam posseiros e índios nos conflitos de terra. Chamam ainda a atenção, mesmo que de forma cautelosa, para as atrocidades que estavam sendo cometidas contra os direitos humanos dos presos políticos e a falta de transparência nas informações sobre o assunto.

Em 1978, o pastor Ernesto Kunert (apud MACHADO;CRUZ, 2014) em artigo de mensagem natalina, publica no “Jornal Evangélico” denunciando os acontecimentos de violência que estavam a acontecer no Brasil à época evocada: violências físicas, pela tortura e simbólicas pela lei de exceção e a limitação do direito de defesa:

Múltiplas formas de violência, culminando em seqüestros, torturas e até assassinatos. Suas vítimas ainda hoje suportam as conseqüências físicas, morais e profissionais dos sofrimentos vividos. Milhares de concidadãos estão impedidos de exercer sua cidadania, com todos os deveres e direitos dela decorrentes.

Portanto, não é sem razão que se considera a postura da igreja luterana a mais crítica frente ao regime militar. Logicamente que essa postura não foi homogênea. Havia aqueles que criticavam essa postura mais progressista da igreja. Caso do pastor Orlando Heemann, presidente da Comunidade Evangélica de Porto Alegre (CEPA), que ficou indignado com o teor da mensagem de natal do pastor Kunert. Acusava de serem as acusações vagas e incertas, o que era uma injustiça com a polícia do país. Em defesa do presidente, assim relata em sua carta: “O Presidente da República é um dos membros da IECLB. Mereceria sua Excelência da República tamanha afronta?”. Muitos pastores saíram em defesa de Kunert, o que demonstra que a maioria da liderança estava em consonância crítica contra a estrutura política do país (MACHADO;CRUZ, 2014).

## 1.2 Protestantismo de Missão

### 1.2.1 Metodistas

Se no “protestantismo de imigração” tem-se uma voz, mesmo que tímida, de tom contrário aos acontecimentos que estavam ocorrendo no Brasil, o mesmo não se pode dizer das principais representantes do “protestantismo de missão”: metodistas, presbiterianos e batistas.

A cúpula da Igreja Metodista, por exemplo, calou-se. É o que aponta Almeida (2014). Segundo ele, o informativo dessa denominação que tratava, além de questões teológicas, temas sociais e políticos relevantes para a comunidade, omitiu-se ao ocorrido. Nada. Nenhuma orientação ou reflexão teológica. E isso num momento que a censura não estava posta ainda. Era como se nada houvesse ocorrido. Orlandi (1997;2002) lembra que o silêncio e a omissão também é prática discursiva que esboça posicionamentos. Mas que posicionamento seria este?

Como reflexo de sua compreensão teológica do mundo, a postura da omissão e

do silêncio foi o preponderou entre os círculos oficiais do metodismo. Uma religiosidade voltada para as questões do além, contrária ao envolvimento com o “mundo”, pois este “jaz nos maligno”. O mundo político pertence justamente à esfera do profano, do qual o crente deve omitir-se. Almeida (2014) aponta para o isolamento político dessa denominação nos principais momentos da história: Proclamação da República, Revolução de 1930 e na guerra civil de 1932. Os metodistas advogavam para si uma suposta neutralidade frente aos acontecimentos políticos que alvoroçavam a nação. É o que pode ser destacado no pronunciamento do pastor Newton Paulo Beyer, da igreja metodista central de Porto Alegre no jornal Folha de São Paulo:

Infelizmente o país foi sacudido por nova crise, de proporções maiores que as anteriores. Não compete à Igreja esmiuçar os acontecimentos e tomar posições, massim, profeticamente exercer, junto aos homens, o juízo divino sobre a situação em geral, e, sacerdotalmente, interceder, junto a Deus, pela pátria conflagrada (Ano 79, n. 11:01/06/1964, apud ALMEIDA, 2014).

Fica evidente que a igreja não deve “tomar posições” para este ou aquele partido. Cabe ao homem de fé orar para que a situação de violenta agitação passe rapidamente. Somente em 1933 houve o apoio da igreja ao reverendo Guaraci Silveira, tornando-se este o primeiro pastor protestante da história do parlamento. Todavia, Guaraci teve que posteriormente afastar-se do ministério pastoral devido ao seu envolvimento com a política.

Na década seguinte, a igreja distancia-se ainda mais das questões políticas, despertando para a temática apenas do final da década de 1970. Neste período, aflorava no país movimentos pró-democracia, inúmeras greves, além das denúncias de torturas praticadas pelos militares. Diante deste novo contexto, metodistas mais progressistas passaram a publicar textos de caráter social nos principais veículos de comunicação da igreja. Nestes, o pobre passa a ocupar o centro de das reflexões teológicas.

Logicamente que o momento foi propício para o afloramento do evangelho social, pois a temática do oprimido tornava-se o centro das reflexões não somente no meio teológico, encarnado, sobretudo, na Teologia da Libertação no meio católico e naquilo que posteriormente viria a ser denominado de Missão Integral, na vertente protestante. Autores como Rubem Alves, Richard Shaull, Frei Beto, Carlos Mesters, Jon Sobrino, Leonardo Boff fomentavam tal perspectiva. A pedagogia do oprimido de Paulo Freire, lutas sindicais, enfim, havia um terreno fértil para a proliferação de ideários libertadores e pela busca de uma identidade própria, latina. Não obstante o caráter político dessas teologias, não houve envolvimento direto na política entendida como vocação. Todavia, era um prelúdio daquilo que estava por vir.

### *1.2.2 Presbiterianos*

Outra igreja que merece destaque neste período é a Igreja Presbiteriana do



Brasil. Araújo (2010), acusa o tom fundamentalista e conservador desta denominação instaurado já em 1954. Alves (1982, p.98) chega a afirmar que as igrejas protestantes foram precursoras do futuro, indicando que antes do militarismo instaurado, já havia no interior eclesiástico um ambiente de intolerância e inquisidor.

Para Araújo (2010), “a IPB tem participação no golpe militar de direita, apoiando o novo regime e, através de seus juristas elabora atos institucionais para a ditadura”. Foi, portanto, entre as igrejas evangélicas, a mais comprometida com o golpe.

Assim retratava ao golpe o jornal Brasil Presbiteriano (BP) em abril de 1964. “Todos os verdadeiros cristãos se regozijaram e estão regozijando com os resultados da gloriosa revolução de março-abril: o expurgo de comunistas e seus simpatizantes da administração do nosso querido Brasil” (Brasil Presbiteriano, abril de 1964, p.7, apud SOUZA, 2014).

Portanto, diferente dos metodistas que adotaram uma postura “neutra” frente ao golpe, a IPB forneceu apoio direto aos militares, sendo ínfimos os focos de resistência e, historicamente, “o apoio prestado pela Igreja Presbiteriana do Brasil – IPB – é uma evidência atestada” (SOUZA, 2014). Contudo, repita-se, não foi total a adesão dessa denominação ao golpe militar e seus desdobramentos. Esse pequeno grupo contrário ao militarismo não era admitido pela política oficial da igreja, sendo relegados à heresia. Paixão (2014) afirma que análoga à ditadura militar havia uma ditadura eclesiástica na IPB. Em confirmação à Paixão, Araújo (2010) indica que houve uma imitação dos métodos político-militares na vida interna da igreja.

Estratégia adotada como forma de inserção no campo religioso em contraste ao catolicismo e ao pentecostalismo que ganhava projeção. Logicamente que houve na IPB pequenos focos de resistência às projeções políticas que tomavam forma no país, todavia, foram relegados ao ostracismo. No Brasil Presbiteriano de 1964, p.4, temos a seguinte declaração de um presbítero de Recife: “Casos houve aqui no Nordeste em que o regozijo pelo sofrimento dos irmãos foi corroborado por citações do Velho Testamento, pois Deus não ordenara a destruição dos amalequitas?”. Todavia, essas vozes de protesto eram da minoria.

Paradoxalmente, a postura política adotada por esta denominação fora fruto do liberalismo advindo com os missionários, arautos da liberdade de expressão e credo religioso. Portanto, o que estava em questão para esses religiosos era a possibilidade da perda de sua liberdade de crença com a instauração do comunismo. Fica clara esta postura na seguinte citação:

Pastores, Seminaristas, Presbíteros, crentes, não podem abraçar a ideologia vermelha e permanecer na Igreja. Se quiserem ser comunistas, que o sejam, mas renunciem à jurisdição da Igreja e não contaminem o rebanho. Uma coisa ou outra. Ou Cristo ou Belial (BP, maio de 1964, p.7, apud SOUZA, 2014).

A partir de determinada leitura da bíblia, advogava-se a necessidade do verdadeiro cristão colocar-se submisso às autoridades, pois estas são instituídas por Deus. Estar em rebelião com o poder político terreno era também estar em desacordo

com a vontade divina. Todo cristão deve ser submisso e interceder pelas autoridades. Ao se fazer referência aos cultos, assim escreve o jornal presbiteriano: “destaca-se, nas comemorações presbiterianas, a intercessão pelas autoridades e a afirmação de respeito à lei e à ordem” (BP, setembro de 1969, p.1, apud SOUZA, 2014), isso em nome da sã doutrina e da família.

Herdeiros da tradição calvinista, a soberania divina é pilar interpretativo da realidade: Deus, soberano, controla e determina todas as situações. Tal era a impregnação do calvinismo que a revista Newsweek de 1966 dizia haver uma “proliferação da legislação calvinista” no Brasil. Neste caso, era o próprio Deus quem regia os acontecimentos históricos da época em favor de seu povo. E a igreja, ao prestar apoio aos militares não só atinava para a voz divina como também garantia que as liberdades religiosas fossem mantidas.

O zelo pela família, pelo trabalho e a liberdade de crença formavam o centro discursivo dos evangélicos presbiterianos. Segundo Souza (2014), marco histórico fundamental no apoio dos presbiterianos ao regime militar foi a reunião do Supremo Concílio em 1966, na cidade de Fortaleza. Sendo a principal reunião eclesial desta denominação, nela houve a eleição de Boanerges Ribeiro como presidente do concílio maior, homem reconhecido no meio teológico por sua postura extremamente fundamentalista.

Souza (2014) ainda destaca a presença de inúmeros militares membros da IPB, sendo “dois Generais, um Capitão de Mar e Guerra, um Major, um Capitão-Capelão, um Tenente” (BP, outubro de 1969, p.5). A presença destes acabaria por reforçar ainda mais o apoio desta instituição ao regime militar. Neste sentido, Araújo (2010, p.64) sublinha que:

Três presbiterianos da ilustre família Gueiros vem tendo participação ativa no delineamento dos destinos do país desde a deposição do Presidente Goulart. Eraldo Gueiros Leite, no momento em que escrevemos, é Procurador da Justiça Militar, Evandro Gueiros é Procurador da Justiça Cível e Nehemias Gueiros entrou para a história como redator do Ato Institucional nº2. Vale mencionar o nome de Jeremias Fontes, outro filho do protestantismo (presbiteriano) designado por Castelo Branco e eleito em pleito indireto para governador do Estado do Rio. No governo Médici, o ministro Eraldo Gueiros ocupou o cargo de Governador de Pernambuco.

A adesão consolida-se com o investimento por parte na instituição em pastores que desejassem cursar a Escola Superior de Guerra. Contribuição dada a partir do alinhamento ideológico entre estas duas instituições, a IPB e os militares. Estratégia adotada como forma de fazer parte da *intelligentsia* nacional e determinar a o *ethos* cultural legítimo para a nação. Segue texto:

Doc. XXXV - Sugestão no sentido de aproveitamento por ministros presbiterianos do Curso Intensivo mantido pela Escola Superior de Guerra. Considerando a importância da orientação filosófico-doutrinária da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (sic) para os líderes brasileiros; Considerando a possibilidade de pleitear uma vaga junto à Escola Superior de Guerra para os pastores da Igreja Presbiteriana do Brasil no curso de pós-graduação da referida Escola; Considerando a oportunidade da Igreja Presbiteriana do Brasil estar presente no ambiente do mais alto nível cultural

do País em assuntos econômico-político e psico-social; A Comissão Executiva do Supremo Concílio resolve: a) Entrar em contato com a Escola Superior de Guerra para estudar a possibilidade de conseguir uma vaga anualmente em nome da Igreja Presbiteriana do Brasil; b) Que os futuros pastores estagiários sejam indicados pela própria Comissão Executiva do Supremo Concílio; c) Que a IPB, através da Fundação Educacional, conceda bolsa de estudo ao estagiário visto ser o curso de dedicação exclusiva no período de um ano (DIGESTO PRESBITERIANO, CE-75-070, apud SOUZA, 2014).

O ar de superioridade teológica evocada pelos presbiterianos acabava por influenciar sua postura frente a outras questões. A cúpula da igreja se auto percebia como não povo e a eles superiores. Quase uma aristocracia, eram, pois, guias do povo, líderes de uma massa de pessoas que não sabiam votar. Sentimento que também perpassa ainda hoje o entendimento teológico dessa denominação. Casos de perseguições à seminaristas que se formaram em seminários não denominacionais são muitos. A exclusão do pensamento divergente é a forma que esta denominação encontra para manter-se “pura” das influências mundanas e das heresias.

A imagem puritana de auto perceberem-se como superiores aos demais já era conhecida à época da Revolução Inglesa, quando puritanos e presbiterianos eram hegemonia da Câmara dos Comuns e consideravam-se tutores do povo. O mesmo tipo de postura migra para Brasil legitimando a cosmovisão religiosa frente aos aspectos políticos.

Configurava-se um protestantismo proleto, missionário em suas bases. Todavia, um evangelismo não dado às questões materiais da vida, no sentido de engajamento na luta em prol do pobre – a Igreja cuida das questões espirituais e o importante é salvar a alma do pecador pois que “adianta o homem ganhar o mundo inteiro e perder a sua alma”, já alertava a bíblia. A situação social das pessoas mudaria na medida em que se convertessem à verdadeira religião, no caso, ao presbiterianismo.

A tarefa da Igreja de Cristo é pregar o Evangelho para salvação dos pecadores. Os homens salvos, restaurados no corpo e na alma, sentir-se-ão capacitados para pelejar por um mundo melhor. Ponha-se o Evangelho nos corações, porque os homens remidos por Cristo irão dedicar-se também à solução dos problemas sociais. Assim a Igreja estará agindo socialmente, sem declarar-se socialista (BP, 1º. e 15 de setembro de 1966, p. 7, apud SOUZA, 2014).

No ínterim entre uma coisa e outra, caberia ao pequeno número de protestantes o papel de protagonistas do governo, “apoando e participando, tutelando um povo não convertido, não culto, incapaz de tomar as rédeas políticas por si” (SOUZA, 2014).

### 1.2.3 Batistas

Da mesma forma, a igreja Batista também deu apoio aos militares. Não obstante a teologia batista advogar uma radical separação entre Igreja e Estado sob o princípio “Daí a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”, em 1963 lança o Manifesto dos Ministros Batistas do Brasil<sup>1</sup>, conclamando a igreja a exercer sua cidadania e

<sup>1</sup> Em: [www.edulaica.net.br/uploads/arquivo/Manifesto%20dos%20Ministros%20Batistas%201963.pdf](http://www.edulaica.net.br/uploads/arquivo/Manifesto%20dos%20Ministros%20Batistas%201963.pdf),

adentrar na esfera política. Neste mesmo manifesto, afirmam a necessidade da retirada do ensino religioso das escolas públicas, bem como a necessidade de uma re-estruturação política e econômica no Brasil para uma efetiva realização da justiça social.

Com uma teologia que sustentava a necessidade de submissão às autoridades terrenas – “Toda autoridade vem de Deus e seus servos devem obedecê-las” diz a bíblia no livro de Romanos – a rebelião era legítima no caso de impedimento do exercício da liberdade religiosa ou em caso de eleições no dia domingo, considerado sagrado, o dia de descanso, pois, em última instância, “mais vale obedecer a Deus do que aos homens”.

Preocupados com a agitação no país e no mundo com grupos marxistas tendo a possibilidade de tomar o poder, o Jornal Batista, principal veículo de comunicação da época da instituição, iniciava suas críticas ao governo. Francisco de Assis C. Carvalho, em 12 de outubro, ano LXIII, número 43, assim intitula a reportagem: “Devemos temer o comunismo, mas devemos temer muito mais, uma democracia em podridão”. Assim, quando o golpe foi deflagrado em 64, os batistas entenderam-no como uma intervenção política em favor da democracia ameaçada e, “de imediato, os líderes batistas legitimavam o golpe e o regime militar” (SILVA, 2014, p.91). Eis o pronunciamento oficial dado no dia 12 de abril de 64 em “O Jornal Batista”, número 15 ano LXIV, numa matéria intitulada “Responsabilidade dos crentes nesta hora”

Os acontecimentos militares de 31 de março e 1º de abril que culminaram com o afastamento do Presidente da República vieram, inegavelmente, desafogar a nação (...) Este clima artificial, estranho à índole brasileira, estava sendo mantido por uma abusada minoria que, paulatinamente, ia exercendo influência nos mais diversos setores da vida nacional. Refiro-me à minoria comunista (...) o povo brasileiro não apóia um sistema materialista em sua filosofia e que tem por método a violência e a mentira (...) estamos certos que Deus atendeu as orações de seu povo pela pátria.

A democracia já não está mais ameaçada. A vontade do povo foi entendida e respeitada... o povo brasileiro por sua índole, pela sua formação, repele os regimes totalitários e muito particularmente o regime comunista.

Assim, num discurso que se colocava em favor da democracia e contrário ao totalitarismo, legitimava-se, conscientes ou não, justamente um regime autoritário que estava por se formar. Um regime instituído divinamente, uma vez que era resposta às orações da comunidade evangélica batista.

Evidencia-se o conservadorismo da denominação que segundo Silva (2014, p.92) é resultante da compreensão batista reduzida de democracia, vinculada quase que exclusivamente à liberdade religiosa – “se apenas o direito de culto fosse preservado estavam, democraticamente, contemplados”, juntamente com o temor do regime comunista, símbolo do ateísmo. Sobre forte influência americana, não era de se estranhar o apoio irrestrito dos batistas contra o comunismo.

Almeida (2011) afirma que a associação do comunismo ao mal, ao diabo, era a



forma de obter maior projeção desse discurso entre os fiéis. Assim, ao transcender da esfera política para a religiosa, o discurso tende a ter significado mais profundo ao ouvinte batista evangélico.

O apoio foi progressivo. Paulatinamente os batistas queriam ir além meros apoiadores do golpe para colaboradores do regime militar. Queriam mais, queriam cargos políticos. É o que aponta Silva (2014, p.95), ao afirmar que os batistas “não só legitimavam a Ditadura civil militar, mas passaram a colaborar com as instâncias governamentais e a pleitear, num jogo de intensas barganhas, cargos e postos políticos em nível federal, estadual e municipal”. Era um momento propício para o crescimento de um ideal conservador e, por conseguinte de um eleitorado de mesmo alinhamento.

Como em outros casos, o alinhamento ao golpe não obteve a unanimidade irrestrita de todos. Mesmo que minoritário, houve um grupo que fazia críticas ao regime militar, sendo alguns presos. Eram estudantes que faziam parte de movimentos estudantis. Estes não raras vezes foram delatados pelos próprios membros da denominação (SILVA, 2014).

## 2 | PENTECOSTALISMO: CLÁSSICO, DEUTERO E NEOPENTECOSTALIMO

Adentra-se aqui num universo histórico complicado. Os dados que se geralmente são produzidos são fruto de demandas institucionais e aqueles que não estão à serviço da denominação encontram dificuldade em recompor historicamente informações sobre o pentecostalismo (MICELLI, 1988). Outra limitação é dada por Freston (1993, p.65): os pentecostais, ao remontarem suas origens ao mito fundador do pentecostes descrito no livro de Atos 2, os eventos posteriores “se reduzem virtualmente à expansão geográfica”. Portanto, “não há muita idéia de desenvolvimento, pois tudo já está contido no evento paradigmático original”, o que cria uma relação complicada entre o pentecostalismo e a história. A mesma fica reduzida em três momentos: “igreja primitiva, o momento da recuperação da visão (quando nosso grupo começou) e hoje”. Estão, portanto, sempre diante do mito fundador. É que aponta Rolim (1987, p.54):

O pentecostalismo voltava-se para o cristianismo primitivo buscando reproduzir o que este apresentara de extraordinário na manifestação do Espírito Santo, isto é, orar e falar em línguas desconhecidas, fazer curas pelo poder divino. Isso significava introduzir no presente um modelo do passado. Só que este modelo é religioso e se pretendia alcançá-lo através de práticas religiosas. Quanto a mudar a sociedade, era coisa que se deixava por conta da segunda vinda de Cristo.

No caso do envolvimento dos pentecostais com o golpe militar, há ainda muita pesquisa a ser realizada. Os trabalhos concentram-se mais na fundação das denominações e seu envolvimento político após o golpe.

Portanto, o presente tópico intenta delinear os motivos do aparente não envolvimento desses grupos com a ditadura e suas relações com o comunismo, ou melhor, com o anti-comunismo. Mariano e Pierucci (1992, p.93) afirmam que os pentecostais estiveram ausentes do movimento “diretas já”, “como ausentes estiveram

da longa luta das forças democráticas do povo brasileiro contra o regime autoritário”. Pressionados por parte dos evangélicos para entrada na arena política, afirmavam que a luta na igreja não é “contra a carne”, em referência ao texto bíblico de Efésios. Ao que se percebe, as omissões e ações positivas devem ser sempre justificadas e legitimadas a partir da bíblia.

Quanto à política temos o que dizer: alguns defendem a participação da Igreja nessa área baseados na história dos judeus e não na origem da Igreja Primitiva, porque não teriam elementos para defenderem esse ponto de vista, senão para condená-lo. E o padrão de vida política dos judeus não pode ser tomado como base para a Igreja, porque esta não tem de lutar contra carne e o sangue, como aqueles. E se os judeus tinham de lutar, porque precisavam assumir uma posição política, e o fizeram para preservar a nação judaica, de onde mais tarde viria o salvador do mundo. E a Igreja, atuando na política, preserva o que? O Reino de Deus? Quando um pregador do Evangelho ocupa uma cadeira no parlamento, deixa de ter o mesmo vigor de evangelista, ainda que continue pregando eloquentemente (MP, 1982, apud FONSECA, 2014, p.289).

Na mesma maneira pensa Rolim (1987) que afirma que os pentecostais neste período mantiveram seus discursos e suas práticas distantes do mundo da política. Com uma cosmovisão dualista – céu x terra, Deus x diabo, sagrado x profano - entendem que a política pertence ao plano profano, ao mundo terrestre que “jaz no maligno” e que o crente deveria voltar suas atenções para o mundo celestial, uma vez que aqui estamos apenas de passagem, não é o verdadeiro lugar do fiel. Fonseca (2014, p.281), assim expressa o sentimento do fiel pentecostal:

Canalizar energia em busca de soluções para o mundo que biblicamente estava condenado ao fim, não fazia sentido para o fiel assembleiano; ele deveria orar pelas autoridades do país e submeter-se às leis da nação, negando-se a participar de qualquer forma de ação contestatória ou revolucionária.

Certos que Cristo estava prestes a voltar e estabeleceria definitivamente o Reino de Deus, nenhuma ação humana seria capaz de transformar este mundo, tornando, desta forma, qualquer envolvimento com a política não apenas sem sentido, mas também um ato de falta de fé.

Fonseca (2014, p.283) percebe o início da mudança da postura pentecostal através de análise de um dos principais meios de comunicação da instituição, o Jornal Mensageiro da Paz. Segundo o historiador, a partir de 1980, com vistas ao evangelismo e divulgação dos valores da Assembléia de Deus, o jornal saiu do restrito circuito denominacional para o público que não pertencia à denominação. Com essa mudança, novos temas começam a ser tratados no periódico, tais como: “‘taxas de juros’, ‘inflação’, ‘crise econômica’, ‘contexto político’, ‘democracia’, ‘igreja e política’, ‘justiça social’, ‘liberdade religiosa no Brasil’, ‘movimentos sociais’ e ‘engajamento político’”. Outra mudança captada pelo autor é a generalização do termo crente. Se outrora o jornal era específico para o público da AD, agora o uso de termos mais genéricos, como evangélicos passa a ser usado. No MP, destacam ainda o bem prestado pelos militares ao país contento a tomada da nação pelos comunistas.

Estas transformações fizeram do jornal MP porta voz político da denominação.

Estavam preocupados na década de 80 com o tom revolucionário que rondava a nação e da adesão de parte dos “irmãos” a estes grupos.

A Palavra de Deus ensina dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus. Isso significa que o Estado existe dentro da vontade de Deus e ao Estado todos nós devemos obediência enquanto ele não se opuser à nossa fé. A Bíblia ensina que devemos estar sujeitos às autoridades superiores “porque não há autoridade que não proceda de Deus; e as autoridades que existem foram por ele instituídas”, e a orarmos por ela (...) O Senador Jarbas Passarinho afirmou, com razão, que “se o sermão passa a ser uma pregação oposicionista ao governo, aquele que profere exerce uma atividade nitidamente política limitada ao sentido temporal (...) e por ocasião da greve dos metalúrgicos do ABC, em São Paulo, a atuação política de alguns clérigos chegou mesmo a pregar às massas a mudança do regime vigente em nosso país. Saliente-se que esse tipo insidioso de pregação vem ocupando também alguns púlpitos protestantes em detrimento da sã doutrina da palavra de Deus. A história, todavia, tem muitas e sábias lições a dar aos teólogos contemporâneos, engajados em movimentos revolucionários. É impossível furtar-se às funestas consequências de uma transformação social que não seja a operada pelo genuíno Evangelho de Cristo, poder de Deus e sabedoria de Deus. Fora desta só - lida e infalível base, as revoluções fracassam, porque os homens que as fazem não são regenerados, não são novas criaturas(...) É fácil consertar o mundo quando primeiramente endireitamos o homem. A missão da Igreja é pregar a Cristo a toda criatura, a tempo e fora de tempo; é colocar as mãos no arado e não olhar para trás (...) em uma palavra, transformar púlpitos em palanques políticos, ou substituir as Boas Novas de salvação por “slogans” revolucionários, é o mesmo que transformar bombeiros em incendiários. (MP, 1980, apud FONSECA, 2014, p.284).

O receio de que grupos comunistas tomem o poder é nítido. Em 1981 a AD conclama a todos os membros a participarem de um jejum em defesa da democracia e contra grupos terroristas: “terrorismo: no Brasil e no mundo, chamamos também de guerrilheiros, fazem misérias e dizem grande número de vidas. Assassinos frios e cruéis (...) seqüestros, tanto de aviões, como de embaixadores, com o propósito de obrigar governos a pôr em liberdade assassinos violentos e perigosos” (MP, 1981, apud FONSECA, 285).

Mas o inimigo da AD também haviam se infiltrado na teologia. “Lobos em peles de cordeiro”, para o crente da AD a Teologia da Libertação era um mal a ser combatido, era a ideologia do próprio anticristo. Uma teologia cuja base hermenêutica dialoga diretamente com o materialismo histórico. O jornal MP era a maneira de combatê-los:

A Teologia da Libertação. Trata-se de uma teologia cristã só no nome, sem base bíblica, uma tentativa de associar ao cristianismo o pensamento marxista e dar ao cristão uma preocupação sociopolítica e ideológica com as coisas de Deus. Não temos dúvidas de que a Teologia da Libertação é uma ponta de lança do Anticristo (...) há atualmente um movimento mundial em prol da ideologia marxista ou socialista, o qual está entrando na igreja com o nome de Teologia da Libertação. Uma observação, mesmo que superficial da Bíblia e dos Evangelhos, mostra que Deus, na sua revelação aos homens, sempre os advertiu a não amarem o mundo nem o que no mundo há (MP, 1980, apud FONSECA, 2014, p.285).

Para o fiel pentecostal, a mudança social e política ocorreriam naturalmente na medida em que as pessoas se convertessem ao verdadeiro evangelho. Logo, a principal preocupação da igreja deveria ser o evangelismo. Cabe à igreja salvar as almas, pois, “o que vale ao homem ganhar o mundo todo e perder a sua alma?”. A

verdadeira luta do crente não esta no plano terreno, naquilo que os olhos podem ver, mas sim na esfera do mundo espiritual.

Em referência aos pobres e injustiçados socialmente, nós lhes pregamos a salvação, e os ensinamos a terem confiança em Deus. Depois da pessoa ser salva a própria situação financeira melhora, porque Deus cuida dos seus. Mas lembramo-nos que o próprio Jesus foi pobre e injustiçado e no entanto perdoou aos seus algozes e afirmou, na hora da pronúncia de sua sentença, que seu reino não era deste mundo (...) nossa luta não é contra a carne, nem contra as injustiças sociais, mas contra as potestades, contra o príncipe das trevas e contra as hostes espirituais (...) o cristão que tem sabedoria não se deixa enredar nas teias romanas nem toma partido por ninguém a não ser por Jesus Cristo (MP, 1980, apud, FONSECA, 2014, p.286).

Uma vez que a abertura política retirava da clandestinidade grupos que até então eram duramente reprimidos pelo governo militar. Diante da iminente legalidade desses grupos, não havia alternativa se não tomar partido político e envolver-se de forma direta nestas questões. O jornal MP de novembro de 1985 com o título “Democracia e Comunismo” reflete essas preocupações: “A abertura trouxe os partidos comunistas de volta à legalidade. Doravante, estarão participando abertamente da vida política do país, em busca do voto de milhões de brasileiros” (MP, 1985, apud FONSECA, 2014). O grande vilão por detrás era o ateísmo, o medo da perseguição religiosa que estavam atrelados ao comunismo.

Quanto aos neopentecostais, como a IURD, estavam neste período preocupados em institucionalizar-se, criar corpo do que envolver-se em questões políticas. Fundada em 1977, durante o período ditatorial sua preocupação maior era lidar com os cismas e, ao mesmo tempo, criar estratégias de expansão. “Entre uma cisão e outra, Macedo pregou de casa em casa, nas ruas, em praça pública e cinemas alugados” (MARIANO, 1999, p.55). Somente em 1980 migram do Rio de Janeiro para São Paulo sob o comando de Roberto Lopes, um dos fundadores da IURD. Lá permaneceu até 1984 e implantou a primeira sede da denominação. Seis anos depois, já durante o período de democratização, Roberto Lopes, sob a direção de Macedo, ingressou para a política partidária, sendo eleito deputado federal com a maior votação do PTB/RJ, com 54.332 votos (MARIANO, 1999).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto e por fim, pode-se afirmar que o ideal político do “protestantismo de missão” é voltado ao conservadorismo. Como se percebe, as principais denominações deram apoio ao regime militar, com poucas exceções no interior das denominações, como dá exemplo Burity em sua dissertação de mestrado (1990) de missionários que resistiram ao regime ditatorial.

Se hoje não há por parte dessas igrejas apoio ao retorno do militarismo no Brasil, nem tão pouco há indícios de um pensamento mais progressista em meio à política nacional. Pode-se resumir o envolvimento desses com a ditadura militar com a citação de Cavalcanti (1985, p.215):



Se o [regime militar] pudesse ser comparado a uma composição ferroviária que é forçada a seguir por um desvio (em 1968), poderíamos dizer que a Igreja Romana, na maioria de sua liderança, resolve descer na primeira estação após a entrada no desvio. Eles vinham ocupando os vagões da primeira classe (...) Quando eles descem, o chefe do trem convida os evangélicos a se mudarem para os vagões da primeira classe... Estes o fazem (...) agradecidos pela deferência (...) Os evangélicos vão se tornando, a partir da década de 70 (juntamente com os maçons e os kardecistas) em sustentáculos civis do regime.

Já os pentecostais estavam preocupados em salvar almas. O ser humano, ao aceitar Cristo como seu salvador, automaticamente mudaria sua vida social e econômica, o que refletiria também na vida política do país. Como afirma a palavra, “feliz é a nação cujo Deus é o Senhor”. Somado a esta mentalidade, a crença na volta iminente de Cristo tornava o envolvimento com questões terrenas não apenas descabidas de sentido, mas falta de fé, e, “sem fé, é impossível agradar a Deus”

## .REFERÊNCIAS

“O Jornal Batista”, número 15, ano LXIV, disponível em: <http://acervo.batistas.com/visualizar.html>, acesso dia 22 de fevereiro de 2016.

“O Jornal Batista”, número 43, ano LXIII, disponível em: <http://acervo.batistas.com/visualizar.html>, acesso dia 22 de fevereiro de 2016.

ALMEIDA, Luciane Silva de Almeida “O comunismo é o ópio do povo”: representações dos batistas sobre o comunismo, o ecumenismo e o governo militar na Bahia (1963 – 1975). Dissertação de Mestrado em História. Feira de Santana UEFS, 2011.

ALMEIDA, Vasni de. Metodistas e Ditadura Militar No Brasil: Silêncios, Contestação, Ensino. In.: MNEMOSINE – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFCG. O Protestantismo e o Regime Militar no Brasil: perspectiva. Vol. 5, 2014.

ALVES, Rubem. Dogmatismo e tolerância. São Paulo: Paulinas, 1982.

\_\_\_\_\_. Protestantismo e Repressão. São Paulo, Ática, 1979.

BANDEIRA, Moniz. O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Renavan; Brasília: Unb, 2001.

BURITY, Joanildo. Os protestantes e a revolução brasileira 1961-1964: a Conferência Nordeste. Dissertação de mestrado: UFPE, 1990.

CAMPOS, L. S.; SILVA, Eliane Moura da; BELLOTI, Karina (Orgs.). Religião e Sociedade na América Latina. São Bernado do Campo: UMESP, 2010.

CAMPOS, Leonildo Silveira. *Teatro, Templo e Mercado: Organização e marketing de um empreendimento neopentecostal*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAVALCANTI, Robson. Religião e política: teoria bíblica e prática histórica. Viçosa: Ultimato, 1985.  
DREHER, Martin. Reflexões em torno de Lutero II. Sinodal, 1984.

FERNANDES, Rubem César et al. Novo Nascimento: Os Evangélicos em Casa, na Igreja e na

Política. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

FONSECA, Alexandre Brasil. A Maior bancada evangélica. Tempo e Presença, n.302, nov.-dez. 1998.

FONSECA, André Dionei. Informação, política e fé: o jornal Mensageiro da Paz no contexto de redemocratização do Brasil (1980-1990). Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 34, n. 68, p. 279-302, Dec. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882014000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882014000200014&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01882014000200014>.

FONSECA, André Dionei. Informação, política e fé: o jornal Mensageiro da Paz no contexto de redemocratização do Brasil (1980-1990). Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 34, n. 68, p. 279-302, Dec. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882014000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882014000200014&lng=en&nrm=iso)>. access on 24 Feb. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01882014000200014>.

FRESTON, Paul. Evangélicos na política brasileira: história ambígua e desafio ético. Curitiba: Encontrão, 1994.

\_\_\_\_\_. Protestantes e Políticos no Brasil. Da constituinte ao impeachment. Tese de doutorado, 1993.

\_\_\_\_\_. Protestantismo e Democracia no Brasil. Lusotopie, 1999.

GUTIERREZ, Carlos. Igreja Universal e política: controvérsias em torno do secularismo. In: MONTERO, Paula. Religiões e Controvérsias Públicas: experiências, práticas sociais e discursos. São Paulo: Terceiro Nome, 2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141404>.

<http://www.ibge.gov.br/home/> - IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em 1 de junho de 2015.

LUNA, Naara. Aborto no Congresso Nacional: o enfrentamento de atores religiosos e feministas em um Estado laico. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 14, Aug. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522014000200083&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000200083&lng=en&nrm=iso)>. access on 03 Jan. 2015.

MACHADO, Adriano Henriques; CRUZ, Heloisa de Faria. O debate em torno do Movimento pela Anistia nas Igrejas Evangélicas: posicionamentos e tensões no caso das Igrejas Luterana e Metodista. Religare, v.11, n.2, setembro de 2014.

MACHADO, Maria das Dores. *Política e religião: a participação dos evangélicos nas eleições*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MARANHÃO, Eduardo. O discurso religioso na modernidade líquida. Polissemia e autoritarismo no neopentecostalismo brasileiro contemporâneo. Protestantismo em Revista, n 19, São Leopoldo, 2009.

MARIANO, Ricardo. A reação dos evangélicos ao novo código civil. Revista Civitas, V. 6, n 2, 2006.

MARIANO, Ricardo; PIERUCCI, Antônio Flávio. O envolvimento dos pentecostais nas eleições de Collor. Novos Estudos CEBRAP, n 34, 1992.

\_\_\_\_\_. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2005.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-5258200000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258200000200001&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 May 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-5258200000200001>.

MOUFFE, Chantal. Religião, democracia e cidadania. In.: BURITY, Joanildo;

ORLANDI, Eni. A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso. Campinas: Pontes, 1997.  
\_\_\_\_\_. As formas do silêncio. Campinas: Unicamp, 2002.

Oro Religião e política na América Latina: uma análise da legislação dos países. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 281-310, jan./jun. 2007.

ORO, Ari Pedro. A Política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e políticos brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.53, out. 2003.

PASQUINO, Gianfranco. “Grupos de Pressão”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1998.

PEAGLE, E.G. de Moura. A posição política da IPB nos Anos de Chumbo (1965-1985). Dissertação de Mestrado. Univ. Federal de S. Catarina, 2006.

*Revista Mensageiro da Paz*, 9/1986.

ROLIM, Francisco Cartaxo. *O Que é Pentecostalismo?* São Paulo: Brasiliense, 1987.

SIEPIERSKI, Paulo. Pós-pentecostalismo e política no Brasil. *Estudos Teológicos*, V.37, nº 1, 1997.

SILVA, Elizete da Silva. Os batistas e o governo militar: Deus salve a pátria. In.: MNEMOSINE – *Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFCG. O Protestantismo e o Regime Militar no Brasil: perspectiva*. Vol. 5, 2014.

SOUZA, Silas Luiz de. IPB apóia a gloriosa revolução. In.: MNEMOSINE – *Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFCG. O Protestantismo e o Regime Militar no Brasil*

## DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL NO PÓS-1985: TEM A ABERTURA POLÍTICA BRASILEIRA INFLUENCIADO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GAÚCHOS?

### Simone Piletti Viscarra

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professora Adjunta na Universidade Federal do Vale do São Francisco. E-mail: [simone.viscarra@univasf.edu.br](mailto:simone.viscarra@univasf.edu.br). CV: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do>

**RESUMO:** Este estudo tem a finalidade de analisar a cultura política dos eleitores da cidade de Porto Alegre (Rio Grande do Sul/Brasil) entre 1970 e 2013. Parte-se do pressuposto de que a materialização de um sistema democrático depende tanto de variáveis institucionais como de comportamentais. Em outras palavras, pressupõe-se que um sistema político maduro e estável precisa, além de instituições normativas bem estabelecidas, do apoio dos cidadãos a essas esferas. Considerando as transformações políticas no Brasil durante o período em análise, o foco do estudo é avaliar se as mudanças institucionais trazidas pela redemocratização impactaram, de alguma forma, a ação e a percepção política dos eleitores (cultura política). Para realizar a investigação foram empregados dados estatísticos sobre o interesse político, participação política formal, percepção do voto e da sua importância pelos eleitores de Porto Alegre. Tais informações derivaram de *surveys* aplicadas entre 1970 a

2013 com o apoio da UFRGS e do CNPq. Logo, este é um estudo de matriz teórica culturalista e de natureza quantitativa. A análise dos dados foi realizada por meio de frequências e regressão linear. Resultados preliminares indicam que é necessário repensar como a instauração da democracia está ocorrendo, uma vez que valores como o voto personalista e a baixa participação em partidos políticos pouco se alterou com o passar dos anos na cidade. Isso indica uma dicotomia entre valores culturais e normativos de apoio ao sistema político instaurado pós-1985 e torna ainda mais relevante conhecer a relação entre cultura política e instituições políticas, como inicialmente proposto pelo estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cultura política; Sistema democrático; Teoria culturalista

### 1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, a implementação da democracia formal/procedimental e a presença de valores culturais que respaldem o sistema democrático encontra-se num cenário paradoxal. Essa situação é destacada por Moisés (2010) e Baquero (1997, 1998, 2004, 2011) ao demonstrarem empiricamente a existência de altos níveis de insatisfação, de desconfiança e de desinteresse político dos cidadãos

brasileiros. Considerando isso, a tese que norteia este estudo é a de que a dimensão institucional da democracia, ou democracia procedimental, pode influenciar a formação da cultura política dos cidadãos.

Tal influência sobre a formação da cultura política dos cidadãos pode ocorrer por meio da manutenção, ao longo dos anos, de espaços que promovam a socialização política dos cidadãos. Logo, o propósito deste estudo é avaliar se a participação das pessoas em determinados espaços gera subsídios capazes de promover uma cultura política de apoio ao sistema. Considerando isso, o intuito é verificar se, após 28 anos da reabertura política no Brasil (1985-2013), determinados espaços institucionais causam ou proporcionam algum impacto na formação da cultura política das pessoas. Para tal, este estudo será desenvolvido considerando a cidade de Porto Alegre (RS, Brasil), devido à abrangência temporal dos dados empíricos disponíveis (1968-2013, NUPERGS<sup>1</sup> e NUPESAL<sup>2</sup>, Viscarra)

O recorte de análise está definido em torno da identificação e da participação das pessoas em partidos políticos, procurando-se saber se, e de que forma, tais espaços de socialização impactam na formação da cultura política das pessoas. Em relação à cultura política, essa será avaliada por meio de questões de interesse político, interesse pelo voto e dimensão do voto (personalista ou partidário). Dessa maneira, possibilita-se observar se a participação das pessoas em determinadas esferas de participação formal serve de espaço de socialização política e, assim, colaborar com a formação de cidadãos politicamente mais interessados e cívicos, cenário que ampliaria o apoio à democracia.

Em relação ao enquadramento teórico, este estudo tem como base os escritos sobre cultura política desenvolvidos por Almond e Verba em 1963 na obra *The Civic Culture*. A escolha se deve a dois aspectos: i) ao seu caráter metodológico, que defende o uso de dados empíricos para o teste de hipóteses, e ii) à percepção dos autores sobre as variáveis necessárias para a manutenção e para a promoção de um sistema democrático estável, que inclua a percepção e a avaliação dos cidadãos como significativas. O argumento da obra é o de reconhecimento dos atores sociais como seres centrais, cujas preferências, valores e comportamentos são significativos para o estabelecimento de um processo político estável. Os autores, ao descreverem como ocorre a formação da cultura política dos indivíduos, enfatizam a necessidade de se construírem estudos que foquem no processo de socialização dos cidadãos, ou seja, em como as pessoas adquirem seus valores sobre a esfera política. E é dentro desse argumento que este estudo se desenvolve.

Adicionalmente aos pressupostos culturalistas, o referencial teórico da investigação visa dialogar com a teoria institucionalista para a explicação das relações sociais e políticas e do desenvolvimento de sistemas democráticos. O objetivo é compreender se determinados espaços de participação política abertos após a redemocratização no

---

1 NUPERGS: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense.

2 NUPESAL: Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina.



Brasil, como os vinculados aos partidos políticos, estão causando algum impacto sobre os valores dos eleitores em relação à política. Assim, procura-se analisar a relação entre a formação de valores políticos e os atos de participação política. A hipótese que sustenta a investigação é de que a participação institucional impacta na construção da cultura política de Porto Alegre. O Quadro 1 apresenta a direção postulada para o conjunto das variáveis independentes e dependentes.

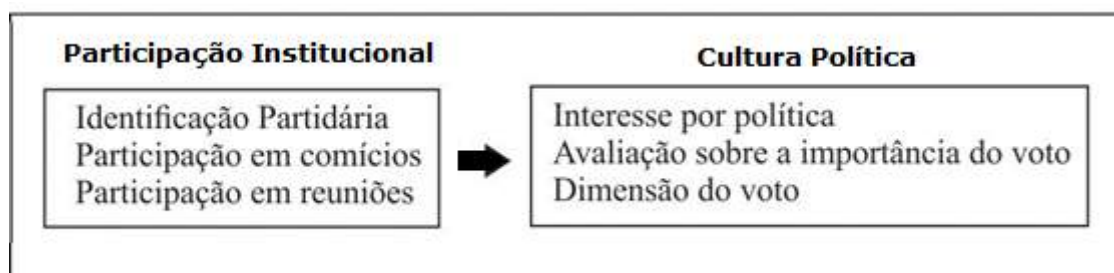
	Interesse por Política	Importância do voto	Dimensão do voto
Identificação Partidária	+	+	+
Participação em Comícios	+	+	+
Participação em Reuniões	+	+	+

**Quadro 1- Hipóteses formuladas e sua direção\***

O símbolo (+) indica uma correlação positiva entre as variáveis analisadas.

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados serão analisados em dois momentos. No primeiro vai apresentada uma estatística descritiva e no segundo momento vão empregadas técnicas estatísticas mais sofisticadas, como o teste de correlação e o de regressão múltipla. O quadro abaixo ilustra as variáveis que serão empregadas na análise.



Quadro 2- Variáveis empíricas entre 1968-2013

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados para construção da análise empírica.

Aqui finalizada a introdução e a apresentação dos objetivos, hipótese e metodologia do trabalho, a próxima seção descreve o referencial teórico.

## 2 | CULTURA POLÍTICA, INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

O conceito de cultura política surge com o advento da perspectiva culturalista por volta dos anos de 1960/70. Os anos que seguem (até os dias atuais) configuraram-se em um cenário de forte disseminação dessa abordagem na academia. Enquanto a década de 1980 é marcada por uma bibliografia voltada para a questão da redemocratização política<sup>3</sup>, depois, a partir da metade da década seguinte de 1990, com a democracia mais presente, o foco passa a ser o entendimento de quais elementos auxiliam na

<sup>3</sup> Entre alguns dos autores que tratam do tema e se destacam nesse período está Huntington (1994).

consolidação desse sistema. Ou seja, na virada do milênio, o debate na ciência política se direciona para o tema da própria definição, manutenção e qualidade da democracia, sendo um momento no qual o conceito de cultura política e os estudos de comportamento se tornam peças fundamentais. A justificativa dessa tendência é o cenário político do período, marcado pelo aumento da insatisfação e do ceticismo das pessoas com a esfera política, sobretudo nas novas democracias (BAQUERO, 1997, 1998, 2000, 2004, 2007, 2011; MOISÉS, 2008, 2010).

De acordo com Almond e Verba (1989), com o passar do tempo a história do conceito de cultura política se distancia do viés antropológico e se aproxima da psicologia social, que considera a cultura não um agregado ou um conjunto de valores da sociedade, mas o conjunto de valores dos indivíduos que formam a sociedade, entendendo-se que cada cidadão será mais ou menos cívico de acordo com a internalização dos valores. A questão da vertente passa a ser: Como atingir um modelo ideal de comportamento para que as instituições funcionem plenamente, e qual é a relação entre cultura e instituições? Para Almond, o papel das instituições é essencial na formulação da cultura política, pois o comportamento político é uma consequência da socialização política. Todavia, não é possível crer na visão autoritária do racionalismo, em que a simples alteração das regras e das estruturas institucionais modifica a cultura das pessoas. Os autores não definem a cultura política como uma teoria, mas como um quadro de variáveis que podem ser usadas na construção de um conhecimento, seja como variável dependente ou independente. Esse ponto é o que justifica a importância do desenvolvimento e do aumento de pesquisas tipo *survey*<sup>4</sup>.

O cenário da década de 1990 é o de uma democracia vitoriosa em diversas partes do mundo, porém com declínio do apoio popular. Norris (1999) descreve a existência de uma situação de mal-estar subjacente por parte das pessoas nesse período. Segundo a autora, a situação de desconfiança dos indivíduos com a política deve ser vista como um sinal de que os cidadãos estão mais críticos, exigindo mais do sistema democrático em vez de apenas serem contra ele. Assim, ela propõe analisar até que ponto existem motivos legítimos para se preocupar com o declínio do apoio popular nas instituições que representam as democracias. Outro objetivo de Norris foi compreender que fatores políticos, econômicos e sociais conduzem a dinâmica de apoio aos governos democráticos e estudar as consequências dessa análise e suas implicações no fortalecimento de governos democráticos.

Para responder a isso, Norris realiza uma revisão bibliográfica a respeito da

---

4 Isso diz respeito ao individualismo metodológico. Para Almond, essa metodologia tinha pelo menos quatro componentes: i) desenvolvimento de métodos de amostragem precisos; ii) maior sofisticação dos métodos de entrevista; iii) desenvolvimento de técnicas de escala e contagem; e iv) maior sofisticação estatística. Almond e Verba (1989) argumentam que o indivíduo não é um padrão único de comportamento, pois não possui uma racionalidade perfeita. Ele é um misto que combina várias formas, o que indica o comportamento real. Assim, conhecê-lo é fundamental para compreender a cultura política de uma sociedade e analisar a congruência entre sistema político e cultura política. Todavia, isso não exclui a importância que estruturas e instituições exercem sobre a formação da cultura política, que ocorre por meio da socialização (ALMOND; VERBA, 1963).

crise da democracia ocorrida nas décadas de 1960/1970/1980, quando essas teorias passaram a ser esquecidas devido ao aparecimento de ações políticas diretas<sup>5</sup> e a democracia pareceu ser um caminho irreversível, embora o cenário internacional indicasse descrença e ceticismo por parte das pessoas sobre os sistemas estabelecidos, principalmente em regiões pobres. Norris verifica o declínio de apoio político, o que não significa, necessariamente, a rejeição ao regime que sustenta essas pessoas. A rejeição a um governo pode refletir-se na ausência de engajamento, mas sem relação causal com o descrédito a toda questão política, pois essa falta de participação pode indicar o aumento de cidadãos críticos, o que não significa que eles se posicionassem contrários à democracia (NORRIS, 1999).

Outro autor de destaque é Ronald Inglehart, cujas publicações se destacam por analisar empiricamente a relação entre valores culturais e desenvolvimento econômico. Entre 1971 e 1977, o autor descreveu o pressuposto de que uma transformação está ocorrendo na cultura política de sociedades industriais avançadas. Segundo ele, isso podia ser identificado pela alteração dos valores básicos das pessoas, o que seria o resultado das modificações nas condições de vida dos indivíduos, que, por sua vez, alteram o processo de socialização (INGLEHART, 1971, 1977). Sob a hipótese de que os homens possuem diferentes desejos e necessidades de acordo com seu ambiente, Inglehart afirma que as sociedades passam por diferentes estágios, sendo um deles o voltado para a segurança econômica. Para ele, o grau de desenvolvimento econômico, que pode ser visto pela classe social do cidadão, pode servir de variável explicativa para alguns dos seus posicionamentos, como o político (INGLEHART, 1971). As conclusões do autor indicam que a alteração dos valores básicos e prioritários dos seres humanos é resultado de diferentes causas, entre elas o grau de segurança econômica da sociedade em que a pessoa vive (INGLEHART, 1971, 1977).

Influenciado por Almond e Verba (1963), Inglehart define a cultura como o sistema de atitudes, valores e conhecimentos reconhecidos por uma sociedade e repassados de geração a geração. Para ele, as atitudes são moldadas pelas orientações subjetivas do indivíduo, que são o resultado e o reflexo do processo de socialização das pessoas, não podendo uma ação ser considerada apenas o resultado de fatores externos. Nesse ponto, a questão da economia política é destacada pelo autor como uma variável que pode modelar e ser modelada por questões culturais, sendo cultura uma variável interveniente que auxilia na explicação do desenvolvimento econômico, mas que não necessariamente conduz à emergência de uma democracia moderna ou de massa. Na obra de 1997, o autor deixa mais claro o argumento sobre o desenvolvimento econômico e as mudanças culturais e políticas. Segundo ele, esses três campos caminham juntos e de maneira coerente, o que permite a identificação de padrões de mudança e, assim, sua previsão. Todavia, tais mudanças não ocorrem de modo rápido, senão dentro de um período temporal com intervalos variados. A alteração da visão das pessoas em relação a seu mundo e a seus valores, que se volta para

<sup>5</sup> Destaca-se, nesse período, o trabalho de Huntington (1994).

uma racionalidade secular, conduz mudanças que afetam todas as estruturas que compõem essa sociedade, incluindo as instituições políticas.

Adiciona-se a esse debate a obra de O'Donnell, Cullell e Iazzetta (2002)<sup>6</sup>, obra na qual a concepção de democracia não diz respeito apenas ao regime político normativo da localidade, mas também ao cidadão como ponto importante para a sustentação do sistema. Segundo os autores, os sistemas políticos latino-americanos são, na sua maioria, democráticos, embora com Estados ainda autoritários e com sociedades profundamente desiguais. Tais fatores impedem as pessoas de adquirir e de exercer plenamente seu papel de cidadão.

Um exemplo disso pode ser visto nos altos níveis de insatisfação das pessoas, que, segundo O'Donnell, Cullell e Iazzetta (2002), se devem à incapacidade dos governos de lidar com problemas sociais e econômicos. Considerando tal panorama, essa obra de 2002 se volta a mostrar uma nova perspectiva sobre o tema da qualidade democrática<sup>7</sup>. Segundo a mesma obra, a qualidade da democracia depende da combinação de cidadãos ativos e de quesitos institucionais, pois a avaliação dos atributos da democracia normativa, como votações livres ou regras claras, diria pouco sobre as características do eleitorado. Seria preciso entender esse grupo para se avaliar o sistema, ou seja, a instauração da democracia é resultado de todo um conjunto de fatores institucionalizados pelos cidadãos. Assim, para avaliá-la, é preciso entender tanto o seu significado para os agentes quanto o grau de informação política, nível de participação, conhecimento, preferências e opiniões desses, e não apenas a verificação do cumprimento de leis e liberdades (O'DONNELL, CULLELL; IAZZETTA, 2002). A questão, então, segundo essa obra, é saber que condições permitem e estimulam os agentes a exercerem seus direitos, pois o sistema democrático não emerge apenas de instituições e de procedimentos, mas também do exercício dos seus agentes.

Nessa perspectiva, e empregando o conceito de cultura política, estão as contribuições de Moisés (2010) sobre o Brasil. Ele emprega variáveis indicadoras de autoritarismo para verificar se a instauração de estruturas democráticas alterou a cultura política das pessoas<sup>8</sup>. Moisés defende que a desconfiança dos cidadãos geraria uma ambivalência política, uma vez que influenciaria os níveis de adesão das pessoas ao regime. O conceito de confiança implica reciprocidade entre todos os envolvidos, gerando segurança, pois confiar implica cooperar e reduzir riscos<sup>9</sup>. Essa definição do termo “confiança” envolve não somente relações interpessoais, mas também as

---

6 Essa obra resultou de um seminário realizado em 2002 para discutir a experiência realizada na Costa Rica em 1997.

7 Emprega-se o conceito de auditoria cidadã. Na democracia, esses sistemas e instituições (reguladores) devem ser postos a três formas de auditoria: i) vertical eleitoral, via eleições; ii) vertical de caráter social, exercida via grupos de pressão da sociedade; e iii) horizontal via instituições autorizadas, que podem punir ações (O'DONNELL, CULLELL; IAZZETTA, 2002).

8 Ele realiza uma análise comparada entre diferentes localidades que integram o banco de dados do Latino Barômetro entre 2002-2004.

9 Nesse ponto, o autor utiliza as ideias de Putnam (2002).

relações com as instituições<sup>10</sup> e, por isso, pode servir como indicador da qualidade democrática. Para o autor, o aprendizado das pessoas sobre as suas instituições varia com a sua experiência; portanto, não basta analisar o comportamento das pessoas estruturalmente. É preciso também considerar elementos históricos e socioculturais que o formam. É a interação das pessoas com as instituições que molda parte das crenças, dos valores e dos comportamentos dos cidadãos com a política, fato esse que descarta a ideia de que a aprendizagem sobre as instituições ocorre apenas de maneira primária, como se acreditava. Passa-se a acreditar que ela é resultado das interações que as pessoas estabelecem ao longo da sua vida, durante todo o seu processo de socialização.

Desse modo, não se pode avaliar uma instituição em abstrato, o que torna imprescindível anexar argumentos provenientes da análise culturalista e institucionalista, para, então, produzir uma estratégia analítica mais equilibrada. Deve-se considerar que a implementação de estruturas democráticas por si só não conduz ao estabelecimento de uma cultura política democrática, pois ainda se verifica a permanência de valores autoritários entre as pessoas. É o desempenho das instituições ao longo do tempo que produz alterações na cultura política das pessoas. Mesmo assim, para Moisés, a existência de um cenário ambivalente não põe a democracia em risco imediato, porque, em nível formal, as pessoas tendem mais a desejar viver em sistemas democráticos. Se, porém, esse panorama de desconfiança não implica risco imediata, visto por outro aspecto indica a qualidade da democracia, cujos baixos níveis de confiança significam que o sistema não está cumprindo seu papel de contribuir na formação dos cidadãos.

Outra referência sobre Brasil é Baquero (1997, 1998, 2000, 2004, 2007, 2011). Próximo a Moisés, ele defende que as instituições não são as únicas variáveis responsáveis pelo desenvolvimento da democracia. Com uma visão maximalista, Baquero agrega a importância do apoio dos indivíduos para o estabelecimento de um sistema democrático pleno. Ele emprega, como justificativa do seu posicionamento, a atual descrença dos eleitores nos partidos políticos. Como poderiam eleições mediadas por partidos, que, mesmo quando estáveis, não representam o interesse das pessoas, serem plenamente legítimas? Assim, Baquero (1997, 1998, 2000, 2004, 2011) argumenta que a compreensão da democracia precisa ir além do caráter institucional, incluindo outros fatores que expliquem o desenvolvimento democrático, como os fatores culturais. Para ele, os desafios do fortalecimento democrático estão em: i) criar condições necessárias para avançar no processo de democratização por meio de maior coesão social e ii) criar uma cultura política orientada pela legalidade e pela responsabilidade de estimular os governos democráticos a realizarem reformas que fomentem o desenvolvimento humano sustentável, pois as reformas instauradas até então não têm conseguido alterar os desequilíbrios herdados.

---

11. Nesse ponto, ele faz referência ao conceito de accountability, que diz respeito à obrigação dos líderes políticos de, quando inquiridos, responderem às demandas dos que os elegeram. Esse conceito, em português, pode ser traduzido como “responsabilização”.



Outra contribuição do autor é a valorização que ele dá a aspectos históricos para a compreensão da cultura política de uma sociedade. Segundo ele, esses aspectos podem explicar, em grande parte, a presença, ou a ausência, de valores que contribuem para a estabilidade democrática, como os valores de senso de comunidade ou de pertencimento a um grupo social (BAQUERO, 1997). É o estudo do passado de uma localidade e a identificação das características que permaneceram ao longo dos anos que pode auxiliar na compreensão das características atuais. Baquero (1997, 2004) conclui que apenas a instauração da democracia não garante o surgimento de práticas democráticas nas pessoas. Isso não significa negar as transições políticas pelas quais a América Latina passou, principalmente aquelas ocorridas durante as décadas de 1970 e 1980 e que alteraram, de algum modo, a forma de pensar das pessoas, mas afirmar que essas transformações não foram suficientes para que os cidadãos dessas localidades se tornassem autossuficientes politicamente. Tal constatação não minimiza a importância das reformas de Estado ou institucionais, mas enfatiza que, se não forem suprimidos problemas como a desigualdade social e econômica e valores políticos tradicionais, uma reforma procedimental por si não resultará em certeza plena quanto ao futuro da cidadania (BAQUERO, 1997, 2004).

Dentro da teoria culturalista cabe também destacar, para este trabalho, o conceito de participação política. No caso de sistemas democráticos, a participação deve ser vista como um direito dos cidadãos (CORNWALL; ROMANO; SHANKLAND, 2008). Logo, o estudo emprega o conceito de participação política relacionada à ideia de cidadania e, assim, de democracia. Segundo Verba, Scholzman e Brady (1995), participação política diz respeito ao ato de comunicar-se e existem diferentes formas de se estabelecer essa comunicação ou troca de informações. Ela ocorre com base no tipo de participação e/ou de atividade que a pessoa escolhe para nela se envolver. A participação é o resultado da combinação entre os custos envolvidos na ação e os resultados que a pessoa pode alcançar (VERBA; SCHOLZMAN; BRADY, 1995). Em anos mais recentes, Teorrell, Torcal e Montero (2007) debatem o conceito de participação política dentro do escopo da definição de democracia. Os autores argumentam que a concepção de democracia moderna coloca como central o papel da cidadania. Dessa forma, o conceito de participação política se torna relevante quando se objetiva compreender a qualidade desse sistema, uma vez que ele permite avaliar tanto o desenvolvimento do sistema político quanto a influência que tem sobre a vida das pessoas. Isso ocorre, no primeiro caso, por meio de esferas participativas que possam existir e, no segundo, pela interação das pessoas com tais esferas e oportunidades. Além disso, para que a esfera participativa se consolide, é necessário que haja mais do que instituições. É indispensável que exista uma cultura cívica que as respalde.

Como pôde ser observado, os autores defendem a importância da participação das pessoas e posicionam o conceito de cidadania como relevante (LAWY; BIESTA, 2006), pois o processo de socialização, e também o de formação da cultura política dos

indivíduos, está relacionado com o seu papel político (DAVIES; GORARD; MCGUINN, 2005; SKOGEN, 2010). Com base nesse argumento, uma das discussões centrais da ciência política atual recai sobre a forma de se preparar e de se aprimorar as pessoas para serem cidadãos. Os valores cívicos e democráticos das pessoas se universalizam pela rotina e pelo hábito, sendo a participação política parte do processo de aprendizado (HELD, 1997; PATEMAN, 1992). É como se houvesse um círculo virtuoso em que, quanto mais o indivíduo participa, mais ele se sente compelido a participar. E a internalização desses valores cívicos de suporte ao sistema decorre dessas atividades que formam agentes protagônicos que fortalecem a consolidação e a estabilidade da democracia (CASTRO, 2000).

É considerando a relação entre tais variáveis que aqui se estuda a situação de Porto Alegre. O objetivo é realizar uma análise evolutiva da cultura política da cidade durante o período de 1968 e 2013. Os resultados servem de subsídio para se compreender se determinados espaços abertos no pós-1985 têm alterado a cultura política da cidade, e em qual sentido isso ocorre. Assim sendo, avalia-se se os espaços institucionais, como aqueles abertos pelos partidos políticos, estão alterando a cultura política das pessoas.

### 3 | ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

A análise será realizada com base nas pesquisas de opinião sobre participação e interesse políticos realizadas entre 1968 e 2013 na cidade. Os primeiros dados descrevem a identidade partidária do eleitorado da cidade (Gráfico 1).

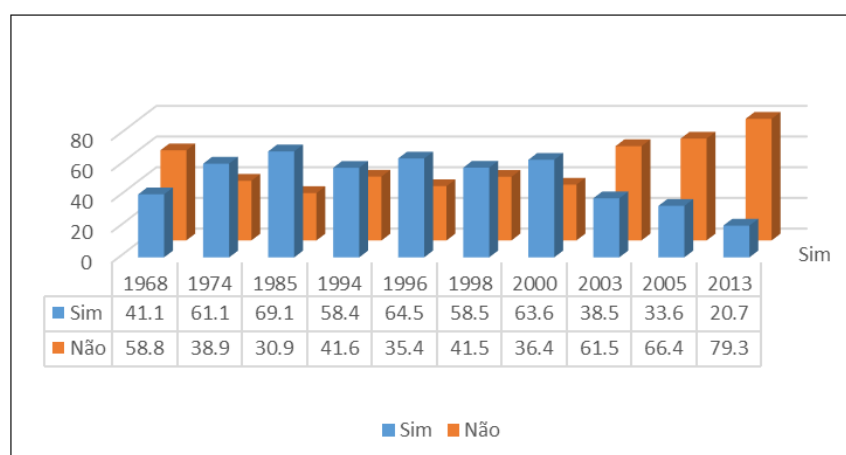


Gráfico 1. Identificação partidária (%)

Fonte: NUPESAL *Surveys* sobre cultura política e participação política (1968-2013).

Os dados do Gráfico 1 demonstram que, durante o período de 1968-2013, a população de Porto Alegre diminuiu sua identificação com os partidos políticos. Em 1968, quando o Brasil se encontrava no período ditatorial, 41% dos respondentes afirmavam possuir alguma identificação com partidos. Esse valor sobe para 61% em 1974. Em 1985, o resultado apresenta um aumento de oito pontos percentuais para

o ano anterior. Assim, chega-se em 1985 com quase 70% de respostas positivas. Durante os anos de 1990 começa-se a observar uma queda na identificação partidária dos eleitores. Isso é visualizado em 1994, com 11 pontos percentuais, taxa inferior à das pesquisas anteriores. Para 1998, o cenário era de uma economia mais estável, embora pautada em medidas não bem avaliadas pela população. Isso é observado nos baixos índices de aprovação e apoio ao governo Fernando Henrique Cardoso<sup>11</sup>. Para os anos 2000, observa-se o aumento inicial de quase 5 pontos percentuais no número de respostas positivas. Todavia, esse valor não se mantém nas pesquisas posteriores.

As coletas realizadas nos anos seguintes são de queda constante na identificação partidária dos eleitores de Porto Alegre, sobretudo entre 2000 e 2003. Logo, o que fica evidenciado nas últimas *surveys* é uma forte queda no número de eleitores que afirmam ter algum tipo de preferência ou identificação partidária. Essa queda vai de quase 40%, em 2003, para 21%, em 2013.

Considerada essa variável, a próxima etapa corresponde à participação política dos entrevistados. Inicia-se a análise observando as respostas referentes ao comparecimento das pessoas a comícios. Os dados estão dispostos no Gráfico 2, abaixo.

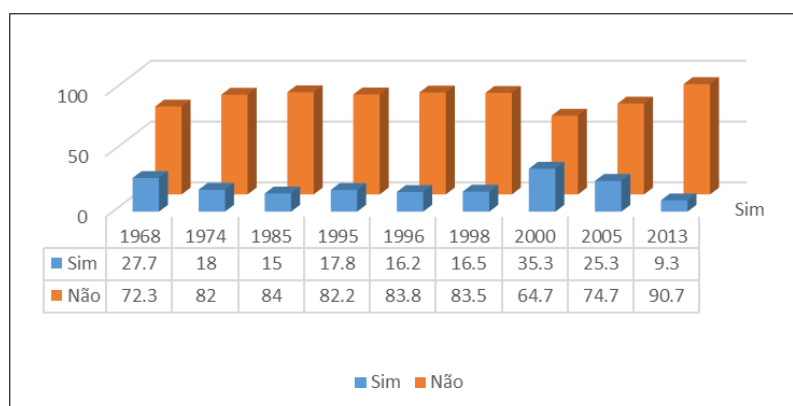


Gráfico 2. Compareceu a comícios (%)

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

Observa-se que, em 1968, 28% de respostas eram positivas. Esse valor cai quase dez pontos percentuais em 1974, chegando a 18% e continua em queda. Apresentando um resultado de três pontos percentuais menor do que o da pesquisa de 1974, em 1985 alcançam-se apenas 15% de respostas na mesma direção. Ou seja, as informações evidenciam que, do período militar ao de abertura política, o cenário foi de aumento do distanciamento popular da esfera política por meio de atividade direta em comícios. Como na descrição anterior, os anos entre 1974 e 1990 foram de

11 Segundo o IBOPE, o período 1998-1999 foi de forte queda para o governo FHC (de 58% a 35%). Maiores detalhes em: <[http://veja.abril.com.br/040401/p\\_040.html](http://veja.abril.com.br/040401/p_040.html)>.

grande transformação no cenário político brasileiro. Em relação aos dados empíricos para a década seguinte, 1990 (1995, 1996, 1998), o panorama é de estabilidade e de proximidade com o resultado de 1985 no número de respondentes que participaram de comícios. A média desse período foi de 17% de respostas positivas. Logo, o que se observa é a manutenção da queda do final da década de 1980 para todo o período de 1990.

Em relação ao ano de 2000, ele apresenta um cenário mais participativo, com aumento de quase vinte pontos percentuais de respostas de eleitores afirmando que participam de comícios políticos. Todavia, tal cenário não se mantém nos anos seguintes (2005). Tal queda coincide com a descoberta do escândalo de corrupção chamado “Mensalão”, fato que pode ser considerado uma das causas do afastamento dos cidadãos em relação à esfera político-partidária. Na sequência, observa-se novamente uma queda nos dados observados, que alcançam seu menor nível durante toda a coleta. Assim, chega-se a 2013 com menos de 10% dos respondentes dizendo que participavam de comícios.

Consideradas as questões sobre participação convencional, anteriormente analisadas, estima-se que os dados para esse indicador também serão pouco elevados. Os resultados são demonstrados no Gráfico 4, abaixo.

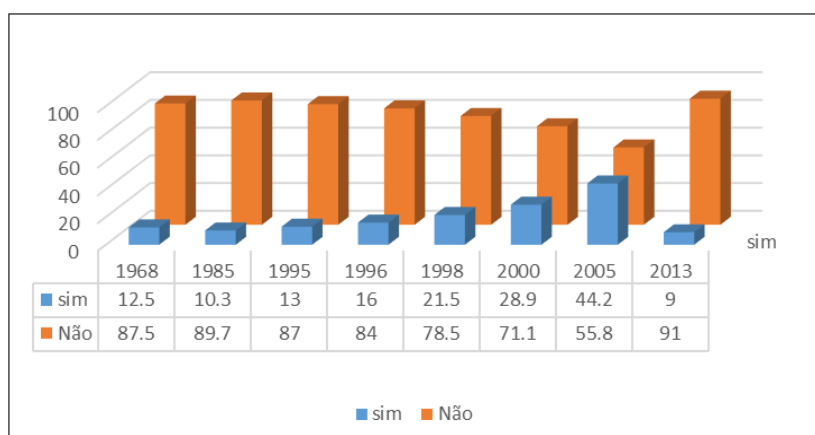


Gráfico 3. Participou de reuniões políticas

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

Os dados ilustram que, em 1968, durante a época militar, nem 15% das pessoas participavam dessa forma de atividade. No período de abertura política, em 1985, essa dimensão era ainda menor, diminuindo dois pontos percentuais e ficando em 10%. Para os primeiros anos de democracia, esse panorama se fortaleceu, porém continuou com valores pequenos. Em 1995 esse valor era de 13% e, em 1996, de 16%. Para os anos seguintes, 1996-2005, o cenário se mostrou mais positivo, tendo-se observado um aumento constante entre 1996, 1998 e 2000, sobretudo entre 2000 e 2005, quando a dimensão aumenta em 14 pontos percentuais. Todavia, o aumento registrado nesse período não se mantém para os anos seguintes. Isso foi registrado

quanto ao ano de 2013, quando esse valor caiu para menos de 10 pontos percentuais. Logo, observa-se um panorama de fraca participação nesse quesito ao longo de todo período, em especial no de abertura política e de início da democracia.

Aprofundando a questão da participação política, o próximo indicador diz respeito ao comportamento dos respondentes em relação às atividades realizadas de forma gratuita (seja atuando como fiscal, mesário, observador, etc.).

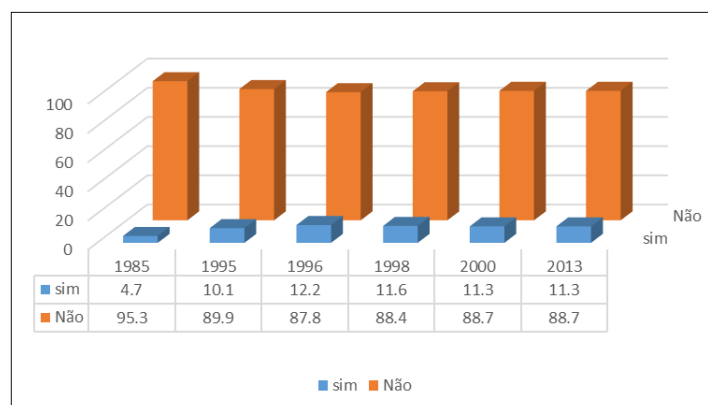


Gráfico 4. Realizou trabalho gratuito (%)

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPELAL, 1985-2013.

É possível observar que, entre 1985 e 1995, o aumento de respostas positivas para essa questão é de cinco pontos percentuais, pois em 1985 menos de 5% dos entrevistados responderam “sim” quando perguntados se atuavam em alguma atividade política gratuita. Já em 1995, esse valor foi de 10%. Cabe salientar que, no ano de 1985, as atividades eleitorais no Brasil ainda eram bastante incipientes, uma vez que, até 1980, o país contava com um sistema bipartidário que permitia votação direta apenas para alguns cargos políticos.

Os anos após 1990 foram marcados pela concretização da abertura política no Brasil. Esperava-se que a porcentagem de pessoas atuando gratuitamente em alguma esfera eleitoral aumentasse. Outro aumento, embora bastante tímido, ocorreu em 1996, quando esse valor alcançou 12,2% de respostas positivas. Esse nível se manteve praticamente constante para as *surveys* seguintes, variando menos de um ponto percentual entre cada ano. Para essa última *survey*, o nível de respostas positivas foi de 11%. A análise dos dados sobre participação (em comícios, em reuniões, em trabalho gratuito e em contribuição financeira) entre 1968 a 2013 sinaliza a continuidade da baixa participação e o fraco envolvimento da sociedade porto-alegrense em atividades políticas convencionais.

Considerado isso, na próxima subseção são apresentadas as questões sobre o interesse político dos eleitores de Porto Alegre. O interesse das pessoas pela política é resultado do processo de socialização que ocorre durante a infância, a adolescência e a vida adulta. Assim, a proposta de formular questões sobre o interesse político dos entrevistados decorre da importância de verificar se, em Porto Alegre, houve aumento de uma cultura política interessada em buscar informações sobre o mundo da política,



sobretudo após o período de 1985. Os dados sobre o interesse dos respondentes pela política são ilustrados no Gráfico 6.

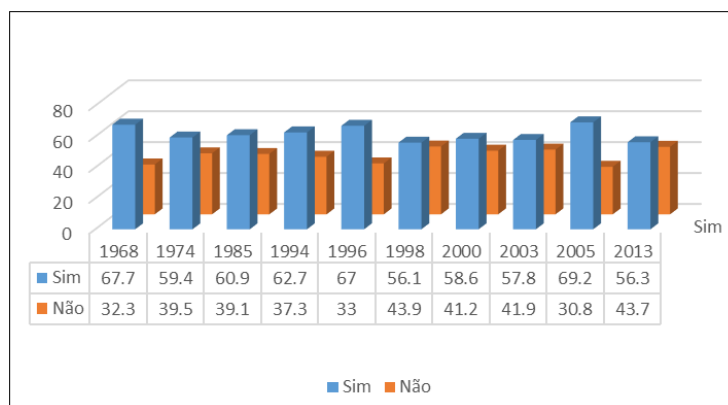


Gráfico 5. Interesse por política (%)

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

Na pesquisa realizada em Porto Alegre entre 1968 e 2013 se percebe que a maioria dos respondentes tem interesse por política, o que é uma tendência positiva em relação à busca por informações políticas. Isso se observa desde as pesquisas de 1968, quando os resultados positivos para essa questão foram superiores a 55%. Entretanto, observa-se que, entre 1968 e 1985, no período político militar, a porcentagem de pessoas interessadas politicamente decresceu, em especial de 1968 a 1974, aproximadamente 7 pontos percentuais e, em 1985, se manteve estável. Esse decréscimo se torna especialmente interessante devido ao contexto da época, sobretudo entre 1974 e 1985, quando o Brasil voltou a ser um sistema multipartidário e a ter eleições diretas para determinados cargos políticos. Ou seja, a leitura da distribuição de frequência dos dados não indica uma relação positiva entre o processo de abertura política do país e o interesse político dos entrevistados, já que não se observam profundas alterações. Para 1994 e 1996, os dados apresentaram um ligeiro aumento em relação às pesquisas anteriores, pois se chegou a 1996 com 67% dos respondentes afirmando se interessarem pela política. Entre 1998 e 2003, a média de respostas positivas se manteve constante em torno de 56%, valor que obteve um aumento em 2005, pico mais alto de todo período, apresentando 69,2%. Todavia, tal situação não perdurou na *survey* de 2013, na qual o percentual de respondentes com algum tipo de interesse cai 13 pontos, chegando a 56%. Assim, os dados permitem que se afirme que a sociedade porto-alegrense constitui um eleitorado interessado pela política, mas de participação frágil.

Considerando a história da política brasileira e o passado da cidade observada, considera-se aqui o estudo do voto como uma forma de análise da cultura política dessa sociedade. Considerado isso, as respostas sobre a forma como as pessoas se portariam caso o voto fosse facultativo são apresentadas no Gráfico 10.

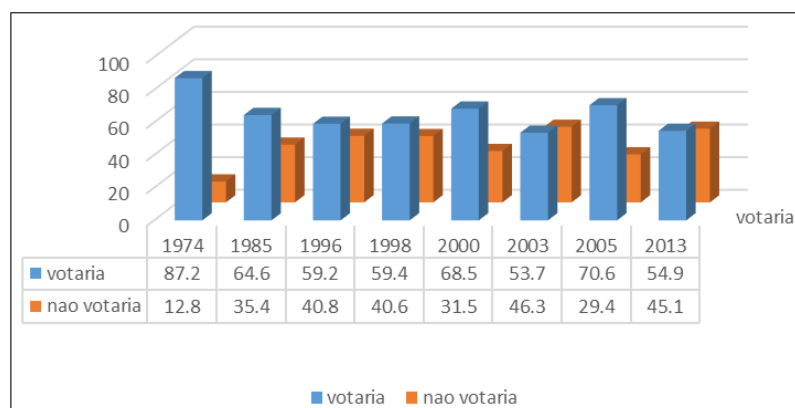


Gráfico 6. Votaria mesmo que não fosse obrigatório (%)

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

Visualizando o gráfico, é notória a pretensão da população da cidade de votar, já que, para todos os anos, o número de respostas positivas foi superior a 53%. Entretanto, esse valor decresce com os anos, pois em 1974, quando, mesmo sob o regime militar, aproximadamente 87% dos respondentes afirmaram que votariam mesmo que o voto não fosse obrigatório no país. Em 1985, quando já havia eleições diretas para diversos cargos, o cenário ficou menos otimista, pois houve uma queda de quase 20 pontos percentuais em relação a 1974, apresentando-se apenas 65% de intenção de voto. Tal queda volta a ocorrer na pesquisa seguinte, em 1996, embora de forma menos intensa. Com 5 pontos percentuais a menos do que no caso anterior, o ano de 1996 apresentou 59% de respostas positivas quanto ao voto, valor que se manteve em 1998. Para 2000, o resultado aumentou 10 pontos percentuais, embora isso não se sustentasse até 2003, quando se observou um cenário menos positivo, com 54% de respostas positivas, o menor valor observado até o período. O panorama de instabilidade, devido à constante oscilação na porcentagem de respostas positivas para essa questão ficou ainda mais evidente em 2005, pois, após o menor nível de respostas “votaria” em 2003, a *survey* de 2005 apresentou o maior resultado de todo o período democrático, com 70% dos respondentes afirmando que votariam mesmo que o voto não fosse obrigatório. Todavia, isso não se manteve e em 2013 esse resultado voltou a diminuir e ficou em torno de 55%.

Completando a análise sobre o voto, o próximo gráfico avalia a sua dimensão.

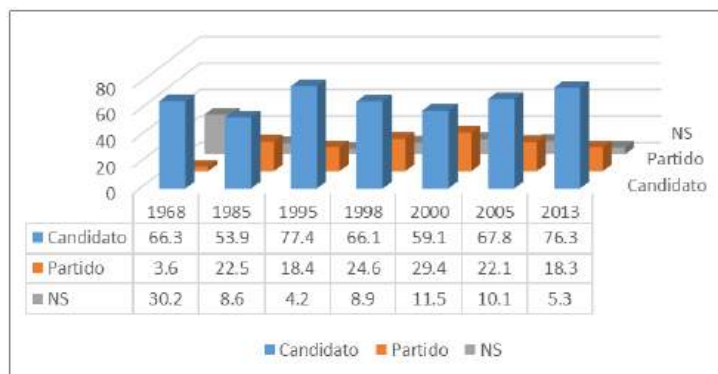


Gráfico 7. Dimensão do voto: pessoa ou partido (%)

Fonte: Banco de dados NUPERGS/NUPELAL, 1985-2013.

Em 1968, menos de 4% utilizava esse critério de votar em partido, contra 66% que votavam levando a pessoa do candidato em consideração. Com o início da reabertura brasileira, o ano de 1985 apresentou informações mais consistentes, 22% que votariam em partido. A porcentagem que votaria de acordo com a pessoa do candidato ficou reduzida para 54%. Com uma porcentagem de respostas inferior à de 1995, o ano de 1998 atingiu 66% de respostas positivas em relação à pessoa do candidato. Para o ano 2000 novamente se registra uma queda no número de respostas favoráveis à pessoa do candidato, apenas atingindo 60%. O ponto mais significativo desse ano de 2000 se deu em relação à significância dos partidos políticos, pois é nessa coleta que se registra o pico mais alto de respostas positivas dessa variável. Em 2005 o voto personalista regrediu, chegando a níveis próximos aos de 1968 e de 1998. Até então, fica clara a instabilidade nos níveis de respostas personalistas, que, apesar de alterarem em torno de 10 pontos percentuais para cada survey, sempre estiveram próximos aos 60%. Por último, ressalta-se que o mesmo padrão é encontrado no número de pessoas indecisas. Uma forte mudança entre 1968 e 1985, que cai de 30% para 9%, seguida por uma nova queda em 1995. Tal valor dobra no ano seguinte, em 1995. Durante 2000 e 2005, os resultados são próximos, com uma média de 10,5%, valor que cai pela metade em 2013.

Assim, observa-se que ainda há uma elevada presença do voto personalista entre os eleitores de Porto Alegre e uma manutenção da baixa importância dos partidos políticos entre os eleitores, uma vez que os dados revelam predominância da decisão do voto pelo candidato. Todavia, o número de indecisos sobre o que é mais relevante na hora de votar, a pessoa ou o partido do candidato, diminuiu consideravelmente durante os anos em análise.

Terminada a primeira etapa da análise empírica, a segunda análise apresenta os resultados da regressão múltipla realizada com base nas hipóteses do trabalho. O resultado obtido permite que se realizem as próximas análises considerando as variáveis **Identificação Partidária**, **Participação em Comícios** e **Participação em Reuniões** como as variáveis independentes, e as de **Interesse por Política**, **Avaliação**

**sobre Importância do Voto e Dimensão do Voto** como dependentes. Dessa maneira, elabora-se uma análise evolutiva da relação entre as variáveis de participação política e de identificação partidária com a cultura política. Os dados que serão analisados compreendem o período entre 1985 a 2013. O quadro abaixo sintetiza os resultados decorrentes das regressões analisadas por ano.

Variável Ano	Identificação partidária			Participação em comícios			Participação em reuniões		
	Interesse político	Importância do voto	Dimensão do voto	Interesse político	Importância do voto	Dimensão do voto	Interesse político	Importância do voto	Dimensão do voto
1985	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	-
1996	Sim	-	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-
2000	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	-
2005	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	-
2013	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	Sim	-

Quadro 3- Comparação evolutiva das regressões  
 Fonte: banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

Os resultados completos estão no Anexo 1.

A comparação temporal dos resultados destaca três pontos. O primeiro é a existência de direcionalidade entre as variáveis observadas. Em todas as correlações, observou-se um resultado positivo das variáveis, embora nem sempre significativo. O resultado permitiu a continuidade do estudo e a definição das variáveis de identificação partidária e participação em comícios e reuniões como o grupo de variáveis independentes; ao passo que interesse por política, importância do voto e voto partidário foram consideradas variáveis dependentes.

Os anos de 1985 e 1996, nessa ordem, foram os que apresentaram menores relações causais entre as independentes e dependentes, indicando, nesse sentido, que, com o passar dos anos, as variáveis de participação convencional e de identificação partidária podem ser consideradas mais relevantes para a compreensão da cultura política de uma sociedade. O terceiro ponto diz respeito à oscilação na relação causal entre as variáveis, contudo os resultados foram positivos na maioria dos anos, mesmo se mostrando baixos ou com pouca significância no teste de causalidade. A conjuntura dos resultados revela um cenário que ainda necessita ser explorado, sobretudo sob a luz de mais e novas hipóteses, e de maneira mais aprofundada, procurando-se descobrir de que forma esses espaços institucionais estão sendo implantados no Brasil. Os efeitos da regressão revelam a importância de tais espaços formais na formação da cultura cívica da sociedade, ao mesmo tempo indicam que a forma como eles estão sendo implementados necessita ser repensada, uma vez que eles não alcançam de forma intensa o objetivo de auxiliar na composição de uma cultura cívica de apoio ao sistema democrático.

Segundo a teoria institucionalista e o conceito de socialização política, a promoção de normas, de leis e de processos implementados de maneira correta dentro de uma sociedade seriam alguns dos agentes responsáveis por definir e formar os valores

e as avaliações das pessoas sobre política e, com isso, seu comportamento. Os resultados da regressão indicam a existência dessa relação, contudo de forma ainda incipiente, devido aos baixos preditores explicativos nos últimos anos. Assim, trata-se não de negar o pressuposto institucionalista sobre a importância de tais instituições e seus espaços de comunicação entre leitores e governo para a formação da cultura política das pessoas, mas de se questionar se tais mecanismos e espaços estão sendo implementados de maneira profícua.

#### 4 | CONCLUSÃO

O trabalho examinou a cultura política dos cidadãos porto-alegrenses durante os últimos 45 anos (1968 – 2013). A análise foi viável pela disponibilidade dos bancos de dados quantitativos sobre participação e interesse político desenvolvidos pelo NUPERGS e NUPESAL e pelo apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Em termos teóricos, a abordagem empregada na análise dos dados diz respeito à cultura política. A cultura política diz respeito às características que formam os valores, os comportamentos e as atitudes políticas de um grupo social. Assim, o estudo considerou a importância de valores avaliativos para a compreensão do comportamento político das pessoas e baseou-se no argumento de que a formação da cultura política da sociedade depende da interação dos indivíduos com o seu ambiente. Com vistas a complementar o debate, utilizou-se o conceito de participação política.

O objetivo da análise foi verificar se, no período de abertura política iniciado nos últimos anos 1980 e, mais atualmente, ocorreu a implementação e a consolidação da democracia. Quanto a isso, pelos dados obtidos, alterações no comportamento político das pessoas em Porto Alegre foram observadas. Analisado o comportamento político das pessoas do período, o objetivo seguinte foi verificar a hipótese de que variáveis de participação institucional, como as vinculadas a partidos, impactaram e impactam na construção da cultura política do indivíduo da localidade.

Para tal, a análise empírica foi realizada em duas etapas. A primeira, mais descritiva, avaliou se o interesse, a participação política e a percepção das pessoas sobre o voto e sobre os partidos foram alterados durante os últimos 45 anos. A abrangência dos dados permitiu caracterizar, de forma empírica, a cultura política da cidade nas últimas décadas e, assim, avaliar se existe um processo de continuidade ou de alteração de determinadas características da cultura política da localidade. Desse modo, observou-se que, com o passar dos anos, com a democracia já implementada no país, o interesse dos eleitores de Porto Alegre pela política, pelo voto e por partidos se modificou.

O conjunto de informações analisado evidenciou uma situação de continuidade e a existência de um eleitorado cívico ainda iminente na cidade. Do ponto de vista atitudinal, os porto-alegrenses apresentam uma baixa participação nos quesitos avaliados (identificação partidária, participação em comícios, participação em reuniões,



interesse por política, importância do voto, dimensão do voto). Logo, o cenário é de certo ceticismo e de distanciamento em relação à participação política das pessoas na esfera partidária, seja na sua identificação com essa esfera ou na participação em reuniões ou em comícios.

A leitura das frequências descreve poucas alterações durante os últimos 45 anos analisados. Os dados verificados ressaltam um panorama de afastamento dos cidadãos em relação aos partidos políticos, uma estabilidade em relação à identificação partidária e queda do voto partidário. Assim, as informações obtidas salientam uma situação preocupante em relação à presença de valores cívicos. O cenário mais positivo foi percebido nos dados de autoavaliação dos respondentes de interesse por política, embora sem respaldo atitudinal forte. Isso foi verificado quando os entrevistados foram questionados sobre por qual meio de informação eles obtinham notícias sobre a esfera política (informação via rádio, televisão e mídia impressa), situação em que apenas a televisão obteve níveis significativos. Dessa maneira, as conclusões da primeira etapa da análise empírica descrevem a situação da cultura política de Porto Alegre como de continuidade em relação a determinadas características históricas (voto personalista e distanciamento político).

Tais resultados de continuísmo tornam claros os obstáculos que ainda permanecem em relação à construção de uma cidadania mais interessada e cívica, ou seja, que forneça uma base social de apoio à instauração do sistema democrático. Esses resultados não colocam em dúvida a estabilidade ou a manutenção do sistema democrático, mas, sim, sua falha institucional em construir um cenário positivo que permita que a cultura política se desenvolva de maneira mais cívica.

A continuidade de uma cultura política de voto personalista, distante e não muito interessada pela política, deriva de um conjunto maior de fatores do que aqueles históricos. Conforme enfatizado no referencial teórico, essas características também são resultantes da própria ineficiência do sistema político. Se, por sua vez, a teoria argumenta que valores institucionais são relevantes na formação da cultura política, a tese enfatiza a questão de como a instauração do sistema democrático e seus processos estão ocorrendo na formação da cultura política das pessoas.

A análise na segunda etapa empírica considera os resultados provenientes das regressões múltiplas, e compreende o período entre 1985 e 2013<sup>12</sup>.

Tal análise permitiu verificar a direcionalidade e a causalidade entre as variáveis estudadas, assim testando a hipótese central da tese. Isto é, observa-se que, embora baixos, os níveis de interesse político, interesse pelo voto e importância dos partidos políticos podem ser de alguma maneira explicados pela participação e identificação das pessoas em espaços convencionais de participação e identificação partidária. Dessa forma, a análise permitiu observar e comparar se, após 1985, variáveis vinculadas à democracia procedimental analisadas podem ser empregadas como preditoras de uma cultura mais interessada e partidária.

12 Por questões metodológicas, o ano de 1968 não foi incorporado às regressões.

A regressão múltipla iniciou avaliando a existência de direcionalidade na associação entre as variáveis. Confirmada a hipótese central de que a direcionalidade entre os dados transcorre das variáveis de participação e identificação política para as de cultura política, o passo seguinte foi analisar a significância estatística das correlações e os resultados da regressão para cada *survey*. Os resultados conclusivos provenientes das regressões múltiplas estão sintetizados no quadro abaixo.

	Interesse por Política	Importância do Voto	Dimensão do Voto
Identificação Partidária	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013
Participação em Comícios	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013
Participação em Reuniões	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013	1985 1996 2000 2005 2013

Quadro 4- Capacidade explicativa das variáveis analisadas\*

Fonte: elaborado pela autora.

\*Os dados destacados dizem respeito aos anos em que houve explicação causal entre as variáveis.

Como se pode observar, os resultados da regressão múltipla reenfocam um cenário preocupante em Porto Alegre. O cenário é preocupante porque os resultados revelam não existir um padrão causal explicativo entre as variáveis. Com relação às variáveis independentes no interesse por política, com exceção a 1985, duas das três variáveis empregadas sempre se mostraram relevantes. Considerando como critério de análise o tempo em questão, a variável mais significativa foi a de participação em reuniões, presente em 1985, 2005 e 2013. Todavia, os resultados não permitem indicar um padrão.

No que tange à causalidade entre as variáveis independentes na importância do voto, a participação em comícios pouco aparece como variável explicativa em comparação às demais variáveis. Os resultados considerando as variáveis de identificação partidária e de participação em reuniões se mostraram relevantes para 2000, 2005, e 2013. Para a última variável dependente, dimensão do voto, observa-se o resultado mais diferenciado, isso por ela não ser explicativa em nenhum ano para a variável dependente. A relação entre identificação partidária e voto personalista apresenta relação causal nos períodos abrangidos pelas últimas quatro *surveys* (1996 a 2013).

Esses resultados destacam o continuísmo em relação a uma cultura política personalista e distante, cultura essa caracterizada pela baixa adesão política das pessoas nas esferas de participação. Esses resultados correspondem a práticas que perpassam pela história da cultura política da cidade de Porto Alegre e que indicam que o processo de democratização necessita ser repensado.

O resultado obtido das correlações aceita o argumento de que a participação ativa dos eleitores em atividades políticas formais (sobretudo eleitorais), perpetuada

durante décadas, está relacionada à construção de uma cidadania cívica. Isso porque a presença, a identificação e a participação dos eleitores em atividades partidárias formais se mostraram ser variáveis explicativas, embora baixas, do posicionamento das pessoas em relação à importância do voto e ao voto partidário. Isso aprofunda o debate empírico acerca da forma como os cidadãos de Porto Alegre percebem fatores relacionados ao seu sistema político, como o debate teórico sobre cultura política e democracia.

Os objetivos alcançados demonstram o quanto é importante a produção, o incentivo e a manutenção de pesquisas de opinião sobre cultura política ao longo dos anos, assim como o questionamento e o debate sobre a forma como a implementação dos procedimentos democráticos está ocorrendo em uma sociedade e a forma como isso está sendo percebido pelos cidadãos. Assim é possível avaliar quais dos mecanismos procedimentais são positivos na formação de uma cultura cívica que dê mais respaldo à formação de um sistema democrático consistente em termos sociais e institucionais, situação que indica que novas hipóteses devem ser elaboradas sobre o tema. Entre essas hipóteses deve constar a de que a participação ativa dos eleitores em atividades políticas formais (sobretudo eleitorais), quando mantida durante o período, isso incrementa a formação de uma cultura política cívica de apoio ao sistema político. Assim, a presença, a identificação e a participação dos eleitores em atividades partidárias formais devem ser consideradas mecanismos de socialização política.

Uma vez que os resultados respaldam esse argumento, ao demonstrar que existe relação entre as variáveis exploradas, suscita-se a relevância de se avaliar de que forma esses resultados estão sendo implementados. Não há dúvida de que as instituições políticas e seus espaços de participação servem de agente socializadores, mas o caso de Porto Alegre indica que apenas a ação desses agentes não é suficiente para impactar a cultura política das pessoas. Os resultados do artigo evidenciam que o modelo de democracia brasileira ainda encontra grandes obstáculos e que a implementação da sua estrutura institucional necessita ser repensada. Tais resultados introduzem três pontos ao debate: i) a necessidade de serem materializados mais estudos empíricos sobre essa temática, estudos que permitam, sobretudo, introduzir mais variáveis no debate; ii) a importância da evolução histórica das sociedades na compreensão da cultura política dos seus habitantes; e iii) a relevância da teoria da cultura política e dos conceitos de socialização e participação para compreender e descrever os obstáculos à implementação da democracia em dias contemporâneos.

O esforço empreendido no estudo pode ser observado como uma das poucas tentativas empíricas e longitudinais, no que tange à análise de regularidades e de padrões de atitudes, de valores e de comportamentos políticos, que considera alguns dos fatores institucionais da democracia. Os resultados sugerem a necessidade de continuidade, não somente do caso porto-alegrense, mas de outras localidades e em nível nacional, fornecendo, assim, elementos de comparação mais amplos e de caráter mais propositivo e de incidência na realidade. Isso é importante tanto para a

compreensão e o estudo da cultura política, quanto para a constituição de sistemas democráticos.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel. *A discipline divided schools and sects in political science*. London: Sage, 1990.

ALMOND, Gabriel. *Political development*. Boston: Little Brown, 1970.

ALMOND, Gabriel. Political science: the history of the discipline. In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter (Eds.). *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ALMOND, Gabriel. Political theory and political science. *American Political Science Review*, v. 60, n. 4, p. 869-879, dez. 1966.

ALMOND, Gabriel. Um método funcional para o estudo da política comparada. In: ALMOND, Gabriel; COLEMAN, James. *A política das áreas em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora F. Bastos, 1969. p. 13-68.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture revisited*. Newbury Park, London; New Delhi: Sage, 1989.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park, London; New Delhi: Sage, 1963.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 1873. Disponível em: <<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BAQUERO, Marcello (Org.). *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. 1. ed. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2007.

BAQUERO, Marcello. *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre, RS; Canoas, RS: Editora da UFRGS/ Centro Educacional La Salle, 1998.

BAQUERO, Marcello. A cultura política na agenda da democratização na América Latina. In: BAQUERO, Marcello. *Culturas(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2011. p. 13-24.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2000.

BAQUERO, Marcello. *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 1997.

BAQUERO, Marcello. *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2004.

BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e partidos políticos. In: BAQUERO, M. *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 1994. p. 26-41.

BAQUERO, Marcello (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura*

política. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 1996.

CASTRO, Henrique Carlos. *Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não democrático*. 2000. Disponível em: <<http://www.artmed.com.br/gramsci>>. Acesso em: 21 out. 2013.

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge; SHANKLAND, Alex. *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. In: discussion paper 389, IDS (Institute of Development Studies), dec. 2008. Disponível em: <[https://www.ids.ac.uk/files/Dp\\_389.pdf](https://www.ids.ac.uk/files/Dp_389.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

CULLELL, Jorge V.; O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Ozvaldo. *The quality of democracy*. Chicago: University of Notre Dame, 2002.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madri: Alianza Universidad, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald. Changing values, economic development and political change. *International Social Science Journal*, n. 145, p. 379-404, set. 1995.

INGLEHART, Ronald. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

INGLEHART, Ronald. The silent revolution in Europe: intergenerational change in post-industrial societies. *American Political Science Review*, v. 65, n. 4, p. 991-1017, dec. 1971.

INGLEHART, Ronald. *The silent revolution: changing values and political styles among western publics*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

INGLEHART, Ronald; WAYNE, Baker. Modernization, cultural change and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, v. 65, n. 1, p. 19-51, fev. 2000.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo: Verbena, 2009.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LAWY, Robert; BIESTA, Gert. Citizenship as practice. The educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship. *British Journal of Education Studies*, v. 454, p. 34-50, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008.

MOISÉS, José Álvaro. *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Editora da USP, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

NORRIS, Pippa. The growth of critical citizens? In: NORRIS, Pippa. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 1-30.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from*



*authoritarian rule*: Southern Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

O'DONNELL, Guillermo; CULLELL, Jorge V.; IAZZETTA, Ozvaldo. *The quality of democracy*. Chicago: University of Notre Dame, 2002.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLITY IV PROJECT. *Political regime characteristics and transitions, 1800-2013*. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RID (Rede Interamericana para a Democracia). Índice de participação cidadã na América Latina: relatório regional. 2002. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/393\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/393_arquivo.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2014.

SKOGEN, Rochelle. The missing element to achieving citizenship as practice: Balancing freedom and responsibility in schools today. *Interchange*, v. 41, n. 1, p. 17-43, 2010.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). *Eleições 2010*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/eleicoes-2010>>. Acesso em: 12 maio 2014.

VERBA, Sidney; NIE, Norman H.; KIM, Jae-on. *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

VERBA, Sidney; NIE, Norman H.; KIM, Jae-on. *The models of democratic participation: a cross-national comparison*. Beverly Hills: Sage, 1971.

VERBA, Sidney; NIE, Norman H. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper and Row, 1972.

VERBA, Sidney; SCHOLZMAN, Kay; BRANDY, Henry. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1967.

## ANEXO 1

### Interesse por política

	1985		1996		2000		2005		2013	
	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig
Identificação partidária	0.076	.047	<b>0.248</b>	<b>.000</b>	<b>0.242</b>	<b>.000</b>	0.091	.022	<b>0.134</b>	<b>.010</b>
Participação em comícios	0.128	.002	<b>0.164</b>	<b>.002</b>	<b>0.301</b>	<b>.000</b>	<b>0.176</b>	<b>.000</b>	0.144	.006
Participação em reuniões	<b>0.157</b>	<b>.000</b>	0.159	.003	0.197	.000	<b>0.101</b>	<b>.013</b>	0.196	<b>.000</b>

**Tabela 1- Correlação: Interesse Político\***

\*Os resultados em negrito indicam as variáveis que foram aceitas no modelo de regressão.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em reuniões políticas	.025	0.01	.157	.000

**Tabela 2-Regressão para 1985**

Fonte: banco de dados NUPESAL/ NUPERGS, 1985.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.068	.000	.248	.000
Participação em comícios	.077	.000	.228	.000

**Tabela 3- Regressão para 1996**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 1996.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em comícios	.091	.000	.301	.000
Identificação partidária	.117	.000	.253	.000
			.170	

**Tabela 4- Regressão para 2000**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 2000.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em comícios	.031	.000	.176	.000
Participação em reuniões	.042	.000	.178	.000

**Tabela 5- Regressão 2005**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 2005.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em reuniões	.038	.001	.196	.000
Identificação partidária	.054	.000	.190	.000

**Tabela 6- Regressão para 2013**

Fonte: banco de dados da tese.

Variável	1985	1996	2000	2005	2013
Identificação partidária	Não	<b>Sim (6.8%)</b>	Sim (11.7%)	Não	Sim (5.4%)
Participação em comícios	Não	Sim (7.7%)	<b>Sim (9.1%)</b>	<b>Sim (3.1%)</b>	Não
Participação em reuniões.	<b>Sim (2.5%)</b>	Não	Não	Sim (4.2%)	<b>Sim (3.8%)</b>

**Tabela 7- Resultado da regressão múltipla - variáveis explicativas para o Interesse por política**

Fonte: banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

### 5.2.2. Importância do voto

	1985		1996		2000		2005		2013	
	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig
Identificação partidária	0.01	.414	0.093	.059	<b>0.293</b>	<b>.000</b>	<b>0.179</b>	<b>.000</b>	<b>0.229</b>	<b>.000</b>
Participação em comícios	0.057	.109	<b>0.171</b>	<b>.002</b>	<b>0.288</b>	<b>.000</b>	0.128	.002	0.140	.009
Participação em reuniões	<b>0.092</b>	.022	0.081	.088	0.243	<b>.000</b>	<b>0.249</b>	<b>.000</b>	<b>0.130</b>	<b>.014</b>

**Tabela 8- Correlação: Importância do voto\***

\*Os resultados em negrito indicam as variáveis que foram aceitas no modelo de regressão.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em reuniões	.009	0.045	.092	.000

**Tabela 9- Regressão para 1985**

Fonte: banco de dados NUPERGS, 1985.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em comícios	.029	.004	.171	.000

**Tabela 10- Regressão para 1996**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 1996.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.086	.000	.293	.000
Participação em comícios	.132	.000	.230	.000
			.224	
Participação em reuniões	.140	.000	.216	.000
			.181	

**Tabela 11- Regressão para 2000**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 1996.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participação em reuniões	.062	.000	.249	.000
Identificação partidária	.099	.000	.260	.000
			.194	

**Tabela 12- Regressão para 2005**

Fonte: banco de dados NUPESAL, 2005.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.053	.000	.229	.000
Participação em reuniões	.066	.000	.223	.000

**Tabela 13- Regressão para 2013**

Fonte: banco de dados da tese, recolhidos em 2013.

Variável	1985	1996	2000	2005	2013
Identificação partidária	Não	Não	Sim (8.6%)	Sim (9.9%)	Sim (5.3%)
Participação em comícios	Não	Sim (2.9%)	Sim (13.2%)	Não	Não
Participação em reuniões.	Sim (0.9%)	Não	Sim (14%)	Sim (6.2%)	Sim (6.6%)

**Tabela 14- Resultado da regressão múltipla - variáveis explicativas para a importância do voto**

Fonte: bancos de dados NUPERGS/NUPESA

### 5.2.3. Dimensão do voto

	1985		1996		2000		2005		2013	
	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig	P	Sig
Identificação partidária	.091	.039	<b>.294</b>	<b>.000</b>	<b>.349</b>	<b>.000</b>	<b>.230</b>	<b>.000</b>	<b>.123</b>	<b>.017</b>
Participação em comícios	<b>.139</b>	<b>.003</b>	.097	.059	<b>.247</b>	<b>.000</b>	<b>.230</b>	<b>.000</b>	.017	.385
Participação em reuniões	.108	.018	.127	.020	.182	.000	.037	.217	.006	.457

**Tabela 15- Correlação: Dimensão do voto**

\*Os resultados em negrito indicam as variáveis que foram aceitas no modelo de regressão.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Participa de comícios	.019	.007	.139	.000

**Tabela 17- Regressão para 1996**

Fonte: banco de dados do NUPESAL, 1996.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.122	.000	.349	.000
Participação em comícios	.146	.000	.303	.000

Tabela 18- Regressão para 2000

Fonte: banco de dados do NUPESAL, 2000.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.053	.000	.230	.000
Participação em comícios	.077	.000	.167	.000
			.167	.001

Tabela 19- Regressão para 2005

Fonte: banco de dados do NUPESAL, 2005.

Variável	Model Summary	ANOVA	Coefficients	
	R Square	Sig	Standardized Coefficients (Beta)	Sig
Identificação partidária	.015	0.03	.123	.000

Tabela 20- Regressão para 2013

Fonte: banco de dados da tese.

Variável	1985	1996	2000	2005	2013
Identificação partidária	Não	<b>Sim (8.6%)</b>	<b>Sim (12%)</b>	<b>Sim (5.3%)</b>	<b>Sim (2.5%)</b>
Participação em comícios	<b>Sim (1.9%)</b>	Não	Sim (15%)	Sim (7.7%)	Não
Participação em reuniões.	Não	Não	Não	Não	Não

Tabela 21- Resultado da regressão múltipla - variáveis explicativas para a dimensão do voto\*

Fonte: banco de dados NUPERGS/NUPESAL, 1985-2013.

\*Os resultados em negrito indicam as variáveis que foram aceitas no modelo de regressão.



## CONSTITUIÇÕES DO BRASIL REPÚBLICA: O TRABALHADOR COMO CIDADÃO DE DIREITO À SAÚDE

### **Fernanda Cristina Foss De Zorzi**

Mestre em Políticas Públicas (Mestrado Profissional)- Universidade Federal do Pampa- Unipampa- São Borja, RS.

### **Angela Quintanilha Gomes**

Doutora em Ciência Política, Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (Mestrado Profissional) Universidade Federal do Pampa-Unipampa- São Borja- RS.

**RESUMO:** O presente estudo busca na história das constituições do Brasil República a inserção do trabalhador como cidadão de direito à saúde. Assim, pretendeu-se verificar em que momento da criação das constituições do país o trabalhador passou a ser visto como um cidadão de direito fundamental- direito à saúde - e saúde do trabalho. Para a continuidade e efetividade do estudo foram formulados como objetivo geral: identificar através do estudo das constituições do Brasil República quando o trabalhador passa a ser visto como cidadão de direito à saúde; e objetivos específicos: verificar nas constituições do Brasil República (1891 a 1988) a inserção do direito à saúde ao trabalhador; conhecer a relação do contexto socioeconômico do país e do trabalhador no momento da criação das constituições. Foi utilizada como metodologia a pesquisa qualitativa, descritiva, também utilizando como

métodos: pesquisa documental e textual, análise do conteúdo. Como resultado pode-se verificar dentro do estudo das constituições do Brasil República a dificuldade da inserção do trabalhador, principalmente como cidadão de direito à saúde, esta dificuldade é potencializada quando se relaciona ao contexto da época de criação das constituições evidenciando a realidade em que o trabalhador e trabalho estão inseridos, ou quando estabelecido algum direito, este vem acompanhado de algum interesse político.

Palavras – chave: constituições; direito; trabalhador

**ABSTRACT:** The present study searches in the history of the constitutions of Brazil Republic the insertion of the worker as citizen of right to health. Thus, it was tried to verify in which moment of the creation of the constitutions of the country the worker happened to be seen as a citizen of fundamental right - right to health - and health of the work. For the continuity and effectiveness of the study were formulated as a general objective: to identify through the study of the constitutions of Brazil Republic when the worker happens to be seen as citizen of right to health; and specific objectives: to verify in the constitutions of Brazil Republic (1891 to 1988) the insertion of the right to health to the worker; to know the relation of the socioeconomic context

of the country and of the worker at the moment of the creation of the constitutions. The methodology used was qualitative and descriptive research, also using as methods: documentary and textual research, content analysis. As a result, it is possible to verify within the study of the constitutions of Brazil Republic the difficulty of insertion of the worker, especially as a citizen of the right to health, this difficulty is enhanced when it is related to the context of the creation time of the constitutions evidencing the reality in which the worker and work are inserted, or when established some right, this comes accompanied by some political interest.

**KEYWORDS:** constitutions; right; worker

## 1 | APRESENTANDO O ESTUDO

O estudo aqui apresentado contextualiza a história da saúde do trabalho e do trabalhador no Brasil, com enfoque nesta como política pública, hoje direito fundamental, buscando evidenciar o direito do trabalhador à saúde nas constituições do Brasil República a partir de 1891.

Falando em políticas públicas Ruas (1997) define política pública como conjunto de procedimentos, resultados de relações de poder para resolução de conflitos pacíficos quanto à alocação de bens públicos. Políticas públicas (*policies*) são resultados (*output*) das atividades políticas (*politics* - conjunto das decisões e ações relativas à alocação de recursos) gerando a possibilidade de distinguir política pública de decisão política.

Considerando a saúde como política e direito ao cidadão, apresentamos o conceito deste, dentro da perspectiva de cidadania e do direito fundamental no texto que segue:

Com efeito, o conceito de cidadão está sempre associado a uma vinculação jurídica, à ligação da pessoa com algum Estado. Na concepção mais ampla, basta que a pessoa tenha ligação jurídica com qualquer Estado, não havendo cidadão que não seja cidadão de um Estado. Na concepção mais limitada, é necessário que, além do vínculo jurídico, a pessoa tenha também o gozo dos direitos políticos (DALLARI, 2010, p. 62).

O autor ainda acrescenta que, se para ser cidadão é necessário à vinculação com o Estado, a pessoa fica dependente dos direitos que este designar a ela, em regimes não democráticos isto pode significar em precariedade de direitos ou supressão dos mesmos. “[...] não sendo raros que os direitos fundamentais das pessoas sejam negados ou restringidos por leis que tratam de cidadania.” (2010, p. 63)

Pertinente a este estudo apresentamos o conceito do trabalho para a compreensão dos motivos deste ser um direito fundamental de valor social e de obrigação do Estado. O trabalho é então evidenciado por Souto (2011) como o desenvolvimento da capacidade física e mental que o homem realiza para conquistar objetivos pessoais e profissionais devendo este ser desenvolvido em harmonia com princípios éticos.

Sendo o trabalho um dever social de responsabilidade do Estado na criação de condições para acessibilidade das pessoas ao mesmo. É relevante um estudo

aprofundado deste direito fundamental, do trabalho e da saúde, alinhando à história ou aos fatos ocorridos nos momentos em que os mesmos foram criados, ou seja, em que as pessoas ou o cidadão passam a ter seus direitos formalizados.

Este estudo é descritivo, utilizando como técnicas a pesquisa documental nas constituições federais brasileiras, ou seja, instituições que irão nortear e firmar este direito ao trabalhador; na busca de material já publicado de autores e teóricos diversos sobre a temática, recorrendo à análise do conteúdo. (MARCONI E LAKATOS, 2007; GIL, 2012)

## **2 | CONSTITUIÇÕES DO BRASIL REPÚBLICA: TRABALHO, TRABALHADOR E SAÚDE**

Para falar em constituições é preciso conhecer o seu significado: “lei fundamental de um Estado, onde estão os poderes do governo e os direitos e deveres dos cidadãos” (Rios, 2010, p. 193). Sendo lei, pode-se afirmar então se tratar de uma instituição que rege as obrigações do governo - Estado e os direitos e deveres dos cidadãos deste. Se as instituições são criadas para condicionarem o comportamento dos indivíduos, elas também estabelecem obrigações do Estado. Neste contexto Secchi afirma:

De acordo com a escola institucionalista tradicional, instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos. Aplicando este conceito à área de políticas públicas, as instituições são regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas. Instituições nessa acepção são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais (SECCHI 2015, p.82).

Segundo Maciel (1991), quando escreve sobre o centenário da primeira Constituição do Brasil República, as constituições devem ser estudadas sob três pilares: o político, ordenando os poderes do Estado e formando instituições estáveis; o histórico com capacidade de reger períodos de normalidades e administrar períodos de crise; e o jurídico como lei maior ou fundamento do direito. Acrescenta ainda, que as constituições em seus pilares político, histórico e jurídico nada mais são do que a realidade expressa do momento em que foram criadas, não é a constituição que muda a realidade em que está inserida, mas sim é influenciada por esta.

Relevante conhecer a primeira constituição do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, no período denominado de Primeira República. Estabeleceu os três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário dentro de um sistema de governo presidencialista no qual o voto era direto e universal. No entanto, adotou como eleitores os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos, excluindo do direito a voto muitas categorias como os analfabetos, os mendigos, os praças militares. E, em momento algum, faz menção às mulheres, estas somente são nomeadas na proibição do voto.

Outras peculiaridades de tal constituição fazem referência ao trabalho como

exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial. Também menciona o direito à aposentadoria somente para os funcionários públicos, em caso de invalidez e estando a serviço da nação. Consagrou o direito dos brasileiros e estrangeiros residentes no país à liberdade, à segurança individual e à propriedade e extinguiu a pena de morte. (BRASIL, 1981; FAUSTO, 1995; BRASIL, 2016)

A análise de tal constituição demonstrou a ausência do trabalhador como sujeito de direito, assim como da saúde dos mesmos, não há definição sobre trabalho ou mesmo sobre o direito da saúde, e quem tem direito a ela. Tal fato é possível em função do Brasil ter tido até aquele momento a mão de obra trabalhadora escrava que mesmo, liberta posteriormente, não ganhara o reconhecimento de cidadania.

Maciel (1991) em seu texto sobre a Constituição de 1891 evidencia e qualifica esta como a que possui melhor coesão e síntese, com o texto mais curto apresentando uma lógica doutrinária. Enfatiza que este texto constitucional enfrentou diversas crises, política, econômica e, talvez a mais séria delas, a social, principalmente com o fim da escravatura em 1888, ainda recente.

A segunda constituição Republicana continua intitulada como Constituição da República dos Estados Unidos, promulgada em 16 de julho 1934, na Era Vargas, deixando a Velha República. Apresenta a declaração dos direitos (como último componente da mesma) evidenciando a condição e o direito de nacionalidade ou de ser brasileiro, o direito ao voto, os direitos e as garantias universais, como pode-se verificar na citação abaixo:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 13) É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público. [...] 34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência. (BRASIL, 1934)

A referida Constituição acrescenta aos direitos das pessoas, onde a ordem econômica deve ser organizada seguindo o princípio da justiça, das necessidades da vida nacional, possibilitando uma vida digna. Enfatiza desde a verificação dos padrões de vida nas regiões do país pelo poder público até a monopolização da indústria por parte do governo num discurso nacionalista. O direito ao trabalho e a saúde são mencionados ao final desta constituição indicando primeiro a soberania do Estado e sua organização, o cidadão e possíveis direitos, que nesta são explicitados na parte final do texto. No artigo que segue foi possível encontrar o trabalho visto através da proteção social e interesses econômicos do país:

Art. 121- A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. §1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante [...].

Nesta constituição fica instituída também a justiça do trabalho com a finalidade de diminuir problemas entre empregadores e empregados. Quem exerce profissões liberais são iguais a trabalhadores para garantias e benefícios da legislação social. Também são referidas algumas questões indicativas de saúde como já citado no artigo 121, posteriormente aparecendo no artigo 138 afirmando que a União deverá: f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis. Há, ainda, no artigo 140 que “A União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais”.

Comparando a Constituição Federal de 1934 com a de 1891, verifica-se um ganho no que se refere aos direitos das pessoas. Há a compreensão deste direito na ordem econômica, ou seja, o trabalhador e o trabalho surgem para atuar e alavancar a economia do país, enfatizando o desenvolvimento industrial e a necessidade de mão de obra. No entanto, a afirmação do trabalhador e do trabalho se dá no tocante à subsistência, e não como um direito fundamental (social).

Novamente durante a análise da segunda Constituição Republicana o Estado soberano vem à frente na descrição da ordem, composição de poderes e competências. Os direitos individuais ou do cidadão são elencados ao final desta, mesclando direitos individuais com economia, industrialização e trabalho, ainda não é possível afirmar que nesta constituição o trabalhador é colocado como um cidadão de direito à saúde e muito menos à saúde do trabalho. O cidadão aparece como vinculado juridicamente ao Estado e fica dependente do que o mesmo lhe designar como direitos.

Se em 1891 não havia o reconhecimento da importância do trabalho e do trabalhador, em 1934 precisa-se de trabalhadores para o desenvolvimento industrial, seguindo o pensamento desenvolvimentista, mas ainda não encarando o mesmo como cidadão de direito fundamental. Outra constatação é do surgimento dos órgãos da saúde, que a partir de 1930 estão ligados ao Ministério da Educação sendo expandidos pelo Estado. Culminando em 1937, com a criação do Departamento Nacional de Saúde, que atuava através do combate às doenças transmissíveis que assolavam o país, como a febre amarela e a varíola.

A Constituição de 1937, terceira constituição, constitui o segundo exemplo de texto outorgado. Tal constituição acaba trazendo alguns retrocessos principalmente quanto aos direitos individuais, já no que se refere ao trabalho e trabalhador estes continuam inseridos dentro da ordem econômica. Quanto ao trabalho ou propriamente à saúde encontramos o texto que segue:

Art. 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência



do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa (BRASIL, 1937).

Estes retrocessos para o Estado democrático de direito presente no Brasil que, atuava no controle de constitucionalidade, foram pouco duradouros visto que com o fim da segunda guerra, a democracia emergiria e surgiria talvez de maneira mais expressiva no país, surgindo então, a nova Constituição em 1946 (VAINER, 2010).

A próxima Constituição Republicana é promulgada em 18 de setembro de 1946, surgindo no momento chamado período democrático após a queda de Getúlio Vargas. A mesma mantém a forma e composição da constituição anterior (1934) com emendas e leis complementares, novamente aparecendo a questão do trabalho e trabalhador dentro das mesmas premissas abordadas por tal constituição. A essência é a mesma, porém o contexto um pouco diferente, como visualizado na seguinte citação: “ Art. 157 – [...]III - higiene e segurança do trabalho;IV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante [...] (BRASIL, 1946).

Pode-se verificar a inserção do trabalhador no texto acima, mas diferente da constituição anterior, há a menção à saúde para o trabalhador através da assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva. Não é possível verificar materialmente este direito ou especificamente, pois ele está mesclado com o direito à gestante, como se fosse categoria igual.

Neste período obteve-se o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. A constituição devolveu a independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário, equilibrando os mesmos. Devolveu autonomia a estados e municípios, além de restituir as eleições diretas para presidente da república, com mandato de cinco anos. Este contexto dura até 1964, quando o regime militar se instala no país que, posteriormente, reformula o texto constitucional que evidencia o elemento constitutivo ordem econômica e social, onde nas demais constituições esteve elencado dentro dos direitos e garantias individuais e, até mesmo, dentro do judiciário. Ganhando status próprio, ou seja, a finalidade de concretizar a justiça social e, nesse sentido o trabalho e trabalhador são mencionados da seguinte forma:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. (BRASIL, 1967)

O referido texto mantém os direitos da constituição de 1946 acrescentando outros, como segue na citação:

Art. 158 – [...]IX - higiene e segurança do trabalho; [...]XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva; [...] XIX - colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1967)

O que se pode identificar é que até este contexto embora tenha direitos reconhecidos, não há a prevenção e a ênfase na saúde do trabalhador como direito fundamental. É perceptível a denotação do Estado soberano em primeiro lugar, em detrimento das pessoas que supostamente ele representa. Em todas as constituições até aqui analisadas os direitos são citados em suas partes finais.

Este quadro só se altera na formulação da Constituição vigente no país, promulgada em 05 de outubro de 1988, três anos após o fim do regime militar, que encontra nos movimentos sociais a busca por melhores condições e direitos de saúde, de vida, de segurança e de trabalho.

Quanto aos direitos do trabalhador, principalmente à saúde, este passa a ser incluído como direito fundamental no artigo sexto e sétimo referentes aos direitos sociais, como se pode observar:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...] XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança[...] (BRASIL, 1988)

Também é encontrado o direito à saúde do trabalho nos artigos que instituem a saúde no país, em específico no artigo 200, que atribui como competência do Sistema de Saúde a execução de ações de vigilância sanitária, epidemiológica, e também, as de saúde do trabalhador. Isto pode ser interpretado ainda como desenvolver ações, programas, políticas públicas que atuam de forma a prevenir e proteger a saúde do trabalhador. Tais ações serão mais tarde reconhecidas na lei 8.080 de 1990, que é a lei de criação do SUS, Sistema Único de Saúde, que ampara a elaboração de políticas públicas de atenção à população e principalmente ao trabalhador: “Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

É possível perceber que no estudo e análise de seis constituições federais na busca do direito fundamental a saúde ao trabalhador, somente nesta última é que temos a presença do mesmo como cidadão de direito à saúde, e à saúde do trabalho.

## 3 | O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO PAÍS E DO TRABALHADOR RELACIONADO ÀS CONSTITUIÇÕES

### 3.1 A República Velha: Constituição de 1891

O problema central do período imperial no Brasil estava na escravidão, à proposta de extinção da escravatura é realizada por etapas e a maior controvérsia de liberdade acontece com a proposta do Ventre Livre, em 1871. Esta declarava livre os filhos nascidos de escravas, após a lei, mas que estes continuariam sob poderio dos donos de suas mães até completarem oito anos, a partir de então estes donos poderiam optar entre receber indenização do Estado ou utilizar os serviços da criança até completar 21 anos.

É importante conhecer eventos socioeconômicos que antecedem a instituição da constituição de 1891. Neste processo existem dois fatores a serem destacados. O primeiro é a tendência de que o projeto libertador vinha para que o imperador tivesse apoio e lealdade popular e evitasse assim possíveis revoltas. E um segundo fator relacionado à elite ou classe dominante que visualizava um grande perigo em dar direitos de liberdade, pois os escravos poderiam entender que seriam dignos de tal direito. Foi neste sentido o caminho para que antecedesse a mudança de forma de governo no país. A partir de então se inaugurou o período republicano que passa a contar com novas regras constitucionais (FAUSTO, 1995).

O Brasil República inicia com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, dando o primeiro passo como Estado independente embora com muitos problemas políticos, econômicos e sociais. O país continua a ser predominantemente agrícola, período da política café com leite visto que esses produtos eram a principal economia dos estados de São Paulo e Minas Gerais. (MAURÍCIO et al, 2012)

Outro aspecto socioeconômico é a urbanização ocasionada pela saída das famílias da agricultura e pela vinda de imigrantes à cidade, que poderia oferecer várias atividades entre elas o precário emprego em fábricas e doméstico. A industrialização, principalmente em São Paulo, utilizando mão de obra não qualificada recrutada de forma precária entre a população pobre imigrante e migrante (exploração, precarização) sem direitos e sem respaldo legal. Ainda constam, a diversificação econômica principalmente no Rio Grande do Sul, a extração da borracha na Amazônia e as relações internacionais com ênfase na entrada de capital estrangeiro sob as formas de empréstimos e de financiamentos, estes destinados à República e a manutenção do Estado, como no financiamento de ferrovias e portos, na valorização do café ou simplesmente para cobrir a dívida crescente. (FAUSTO, 1995)

Ainda, o autor destaca os movimentos sociais ocorridos no campo que se dividiam em três grupos: conteúdo religioso com carência social; conteúdo religioso com reivindicação social; e, reivindicações sociais sem conteúdo religioso. Tais movimentos buscavam melhorias de condições de vida, trabalho e remuneração,

assim como condições e acesso à saúde.

Já os movimentos sociais na área urbana se caracterizavam pela classe trabalhista, greves e aumento da classe sindical. Os trabalhadores pretendiam melhorar sua condição de vida e conquistar um mínimo de direitos tais como: aumento do salário, jornada de trabalho de oito horas e proibição do trabalho a menores de quatorze anos - tendo em vista que o público trabalhador da época eram crianças e mulheres em fábricas têxteis.

Quanto ao fator social da saúde, um dos focos do estudo, existem dois períodos principais para o movimento sanitário: o primeiro, na fase urbana, em perímetros urbanos e portos em 1903 e 1909. E o segundo, na preocupação com a zona rural em 1910 e 1920. Desta forma começavam a surgir movimentos em prol da saúde da população, principalmente às questões ligadas ao trabalhador, na busca de qualidade de vida, de legislação, de comprometimento e responsabilidade nacional, tentando mostrar à cúpula política a precária situação de saúde da população, principalmente nas questões infecto-contagiosas (MAURÍCIO et al, 2012).

Em consequência de movimentos sociais que ocorriam na época, principalmente por parte de trabalhadores e operários, houve algumas mudanças com relação à jornada de trabalho que passou para oito horas, questões ligadas à saúde do trabalhador e à previdência através da lei Eloy Chaves de 1923 – que instituiu as Caixas de Pensões. Esta última foi o marco inicial da previdência social no país, quando começavam a ser organizadas ações e serviços de saúde pública nacional sob o comando de Oswaldo Cruz, através do projeto sanitário: organização do serviço de saúde pública e campanhas sanitárias, estas, ações base para a formulação do sistema único de saúde ( MAURÍCIO et al, 2012; POLIGNANO,2001; SARRETA, 2009).

### **3.2 Constituições de 1934 e Estado Novo - 1937**

Para Fausto (1995) em 1930 nasceu um novo tipo de Estado, devendo acentuar três elementos característicos: objetivos econômicos voltados a promover a industrialização, o desenvolvimento social, estendendo direitos à classe trabalhadora urbana que é mais tarde incorporada a uma aliança de classes promovida pelo poder estatal, com função central atribuída ao Exército- como base da garantia de ordem interna. É possível perceber na citação abaixo de Calabre (2009, p. 15) as modificações e o contexto socioeconômico que marcou os anos 30:

[...] os anos 1930 foram marcados por um processo de urbanização crescente, pelo aumento da produção industrial e pela conquista e consolidação de direitos trabalhistas; em outras palavras, iniciou-se a transição de um modelo de Estado agrário-exportador para um modelo urbano-industrial [...] o primeiro governo de Vargas- como é conhecido este período- é dividido em três momentos distintos: o governo provisório (1930-1934); período constitucional (1934-1937) e a ditadura do Estado Novo (1937-1945).

Quanto às questões socioeconômicas o período de 1920 a 1940 resultou em aumento populacional de 30,6 milhões para 41,1 milhões de habitantes, uma

diminuição da emigração estrangeira e um aumento migratório dentro do país de áreas menos industrializadas para mais industrializadas. Exemplo disso ocorreu em São Paulo, tendo também a substituição de importação de produtos manufaturados pela produção interna, a crise do café declinando o papel da agricultura na economia e elevando o papel da indústria na economia brasileira. No que se refere à educação houve declínio no número de analfabetos. (FAUSTO, 1995)

No tocante às ações em saúde, segundo Polignano (2001), em 1930 foi criado o Ministério da Educação e da Saúde Pública desintegrando as atividades do Departamento Nacional de Saúde Pública que era vinculado ao Ministério da Justiça, e houve a diversificação das atribuições pertinentes as ações de saúde a outros setores como a fiscalização de produtos de origem animal que passa ao Ministério da Agricultura e ações de higiene e segurança do trabalho que passam ao Ministério do Trabalho. Já no período do Estado Novo ocorreram poucos investimentos em saúde pública.

Neste mesmo sentido Colvero et al, (2012) , destaca no trecho abaixo:

As grandes mudanças que ocorreram no Brasil depois da década de 30, além da transição de um país totalmente agrário para um país industrial moderno, também afetaram outros setores do país. Vista como uma das mais importantes mudanças, a emergência da forma de governo populista, com o intuito de utilizar o poder de maneira enérgica ou mais branda, sendo uma forma de governo “híbrido”. A participação política, através do voto, foi estendida para os alfabetizados maiores de 18 anos. O grande desenvolvimento econômico gerou um crescimento desordenado nas cidades, provocando assim um povoamento exacerbado, sem qualquer planejamento, o que acabou tornando-se a bandeira de alguns movimentos sociais (2012, p.113).

Também acrescentam que a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 serviu de fator fortalecedor das políticas públicas daquele período. A questão social do governo se voltava ao operário urbano e com isto, neste momento também inicia-se a construção da legislação trabalhista ou social, CLT (Consolidação de Leis Trabalhistas), juntando leis anteriores e recentes, mesmo que poucas mas ampliando a legislação. A criação da CLT, em 1943, evidenciava a judicialização de questões trabalhistas, com normas que regulam direitos individuais e coletivos de trabalho.

### **3.3 O período Democrático: Constituição de 1946**

O período de 1940 a 1960, conforme Sarreta (2009), é marcado por significativas mudanças econômicas, políticas e sociais. Possui como características principais a organização de movimentos operário e popular, a intensificação de lutas de classes por direitos, o enfraquecimento da burguesia e aumento nas tensões no campo e na cidade. A autora afirma que:

O período de 1945 a 1964, portanto, foi marcado por grandes mudanças na área da saúde no País. A influência norte-americana, durante as duas Guerras Mundiais, levou o Brasil a adotar o modelo de saúde baseado em grandes hospitais, que coloca em segundo plano a rede de atenção básica – postos de saúde, consultórios



e ambulatórios com baixo custo. Lembrando que a estrutura e o funcionamento dos grandes hospitais atende aos interesses e às necessidades crescentes da indústria farmacêutica e de equipamentos médicos (p.141).

Para Fausto (1995) foram realizados vários investimentos econômicos nos anos 50 no país, como a modernização da indústria, o plano de energia elétrica para o nordeste, a abertura de crédito externo de 500 milhões de dólares, os investimentos públicos no setor de transporte, na marinha mercante e no portuário. Porém, ao mesmo tempo em que melhoravam alguns setores outros eram avassalados em função das altas taxas de inflação que assombravam o país, principalmente para o trabalhador brasileiro. A diferença de concentração de renda também era outro problema, muito nas mãos de poucos e muitos com pouco ou quase nada.

### 3.4 O Regime militar: a constituição de 1967

Formulada em 1967, dentro de contexto do período político do regime militar que teve início em 1964 e se estendeu até 1985. No contexto socioeconômico acontecia o chamado “Milagre Econômico”, com crescimento de investimentos e empréstimos de capital estrangeiro no país. O contexto foi marcado pelo fechamento político no qual restringia a liberdade de expressão e manifestação e do ponto de vista econômico de crescimento forte e elevado da indústria, esforço pela diversificação econômica, porém em todas as ações existia o controle do Estado, indexando salários, concedendo crédito e isentando tributos. Todo esse cenário capitalista, formação de capital, favorecia classes alta e média e desfavorecia classes mais baixas, sobretudo o trabalhador sem qualificação que via seu salário cada vez mais diminuído. (Fausto, 1995)

Com todo o investimento em desenvolvimento industrial, o país se esquece de investir na saúde e na segurança do seu trabalhador, pois em 1970 o Brasil foi considerado o número um em acidentes de trabalho, fazendo assim com que em 1977 seja criada a primeira Norma Regulamentadora do Trabalho com o título de Disposições Gerais, visando saúde e segurança, e incumbindo ao empregador a responsabilidade de prover saúde e segurança no ambiente de trabalho ao trabalhador.

O resultado do período vivido pelo país durante o regime militar está descrito na citação abaixo:

A política adotada pela ditadura militar agrava a crise salarial, leva a classe trabalhadora à miséria, aumenta o êxodo rural e, conseqüentemente, a urbanização acelerada e sem planejamento compromete as condições de vida da população e aumenta as doenças e a mortalidade infantil. Permitiu uma deteriorização nas condições de saúde da população, tanto pelo aumento da miséria nas cidades quanto pela mudança de ênfase dos investimentos em saúde e diminuição dos investimentos e recursos, sucateando os serviços de saúde, e os programas de saneamento são abandonados. (SARRETA, 2009, p. 146)

A mesma autora, citada, acrescenta que o governo militar deu ênfase às políticas públicas para a busca da legitimidade, apoiando saúde, previdência e educação privadas. Refletindo nas políticas sociais a política econômica implementada com o

incentivo à medicalização da vida social e o desenvolvimento de programas de saúde que privilegiavam o setor privado: primou por investimentos em alta complexidade, fez convênios com hospitais e clínicas privadas e favoreceu o modelo de saúde curativo.

### 3.5 A democracia: o contexto da constituição de 1988

Diferente de todas as demais cinco constituições abordadas neste estudo verifica-se uma inversão na organização da presente constituição que inicia apresentando os princípios fundamentais. Seu primeiro artigo é baseado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e na pluralidade política (BRASIL, 1988).

A saúde e o direito a ela são ganhos oriundos de movimentos sociais, sanitários e da reforma sanitária, como podemos verificar no trecho que segue:

A reforma sanitária brasileira foi impulsionada pela sociedade civil, e não pelo governo, por partidos políticos ou por organizações internacionais. O Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição de 1988, baseia-se no princípio da saúde como um direito do cidadão e um dever do Estado. (PAIM et al, 2011, p.11)

Os mesmos autores acrescentam que, o país passou por grandes alterações políticas, econômicas, demográficas e sociais em 40 anos. Na década de setenta houve um dos maiores crescimentos do mundo, embora a qualidade de vida beneficiasse somente uma parcela da população, a de classe mais alta. Mesmo com a democracia restaurada no final da década de 80, persistiu um período de instabilidade econômica. O Brasil só conseguiu melhorar o seu desenvolvimento no século XXI.

Entre 1970 a 2008 o país passou por uma transição demográfica, aumentando o número de pessoas com mais de 60 anos e diminuindo as taxas de fertilidade, houve também um aumento da expectativa de vida e da urbanização, diminuiu as taxas de desemprego e o Índice de Gini houve melhora nas condições de vida como água encanada e saneamento básico. Tais mundanças, no entanto, ainda estavam longe do ideal, ou seja, de proporcionar qualidade de vida às pessoas, mas foram relevantes para a busca disso:

Em outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, completa-se o processo de retorno do país ao regime democrático. No contexto de busca de implantação de um estado de bem-estar social, a nova carta constitucional transformava a saúde em direito de cidadania e dava origem ao processo de criação de um sistema público, universal e descentralizado de saúde. Transformava-se, então, profundamente a organização da saúde pública no Brasil. [...] (PAIVA, TEIXEIRA, 2014, p. 16)

Os autores citados acima ainda acrescentam que a mobilização social para a reforma do sistema de saúde teve como referência a VIII Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986. Onde através de suas assembleias foram discutidas e elencadas as principais necessidades do movimento sanitário, caracterizadas para o fortalecimento do setor público de saúde, universalidade e integralidade de atenção

e integração da medicina previdência à medicina pública, formando o Sistema Único de Saúde, o SUS.

Com a Constituição de 1988 há a possibilidade e concretização do SUS através da lei 8080 de 1990, uma política pública de saúde, que possibilita a criação de outras políticas, inclusive na saúde do trabalho. A referida lei universaliza a assistência à saúde ao cidadão através da integralidade, universalidade e igualdade nas ações e serviços prestados. No mesmo ano, também há a criação da lei 8.142 de 1990, que institui os Conselhos de Saúde, dando prioridade à participação popular, nos conselhos municipais, estaduais e nacionais da saúde. O conselho é o órgão gestor e deliberativo, de formação paritária, isto é, com representação do usuário, do governo e dos prestadores de serviço, que tem como finalidade a gestão e fiscalização dos recursos aplicados e investidos na saúde pública.

Também reflete na elaboração da mais nova política pública em saúde do trabalho que é a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora (PNSTT), criada através da lei 1.823 de 2012, cuja finalidade é elencar um trabalho conjunto e intersetorial através da vigilância sanitária e epidemiológica. Assim como, desenvolver ações na atenção básica voltada aos trabalhadores, levantamento de riscos ocupacionais nas empresas da cidade além de capacitação dos profissionais que atuam na assistência a estes trabalhadores. Refletindo em diminuição dos riscos no trabalho, doenças e acidentes ao trabalhador, diminuição de gastos previdenciários e melhora da qualidade de vida do mesmo.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através deste estudo foi possível identificar nas constituições do Brasil República a inserção do trabalhador como cidadão de direito à saúde. Das várias constituições estudadas, num total de seis entre os anos de 1891 a 1988, somente na constituição mais atual é que se verifica o trabalhador cidadão de direito à saúde, como um direito fundamental. Tal constituição é considerada por muitos estudiosos a mais democrática, a constituição que mais se volta aos direitos sociais da população.

Quanto ao contexto socioeconômico do país e do próprio trabalhador ao longo deste percurso, foram distintas etapas. De país escravocrata e agrícola até a fase mais urbana de desenvolvimento industrial com investimentos de capital estrangeiros. Do ponto de vista social foi marcado por problemas recorrentes como epidemias, desemprego e pobreza. Passamos da realidade vivida da escravidão às dificuldades do trabalhador exposto à exploração de sua mão de obra com doenças e acidentes e morte devido à precarização do trabalho. E no âmbito político, as alternâncias de governos mais fechados e elitizados, de um regime militar de 20 anos até o processo de democratização iniciados na segunda metade dos anos 80.

Através deste estudo na história das constituições da formação de um Brasil

República, pode-se ampliar o conhecimento principalmente no que se refere aos momentos políticos vividos no país. Conhecendo também a realidade do trabalhador inserido nele muitas vezes para alavancar o desenvolvimento econômico, através da industrialização, em outros momentos, como sujeito cidadão com seus direitos, pelo menos do ponto de vista formal, previstos na constituição.

É relevante a continuidade e o aprofundamento do estudo aqui proposto para um entendimento da realidade hoje vivida pelo trabalhador e traduzida através de formulação de políticas públicas aos mesmos. Tendo em vista que a viabilidade destas articula-se a como a realidade do trabalho e do trabalhador são levadas em conta.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Senado Federal. **Constituições Brasileiras: conheça as sete que o Brasil Já teve**. Março de 2016. Disponível em < <http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>> acessado em 20 de agosto.

BRASIL. **Constituição Federal 1934**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm) > acessado em 18 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1937**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) > acessado em 18 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1946**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) > acessado em 18 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1967**. . Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> acessado em 18 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) > acesso em 18 de julho de 2016.

BRASIL. Lei 8142. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil Brasília, DF, 1990. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm) > acesso em: 27/07/2016.

BRASIL. Lei 8080. **Lei Orgânica da Saúde**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1990. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)> acesso em 18 de julho de 2016.

BRASIL. Portaria 1823 23 de agosto de 2012. **Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <[http://conselho.saude.gov.br/web\\_4cnst/docs/Portaria\\_1823\\_12\\_institui\\_politica.pdf](http://conselho.saude.gov.br/web_4cnst/docs/Portaria_1823_12_institui_politica.pdf) > acesso em: 18/07/2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1891**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> acessado em 18 de julho de 2016.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. FGV editora, São Paulo, 2009.

COLVERO, R., RIBAS, V., LIMA, J., SERRES, H. **Para a manutenção de poder: Getúlio Vargas, políticas públicas e desenvolvimento brasileiro**. In: OLIVEIRA, S., OLIVEIRA, J.; VARGAS, V.; HOEPNER, C. Serviço Social: Políticas sociais e transversalidade no Pampa. 1 ed. Editora Faith. 2012, p.107 a 118.

DALLARI, D. Ser cidadão. Lua Nova vol.1 no.2. São Paulo, 1984. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451984000200014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451984000200014)> acessado em janeiro de 2017.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2 ed. Editora USP. São Paulo, 1995. Disponível em < <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> acessado em 20 de agosto de 2016. 653p.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. Atlas. São Paulo, 2012. 206 p.

MACIEL, M. **Constituição e República**. Senado Federal. Brasília 1991. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496229>> acesso em janeiro de 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia científica**. 6 ed. Atlas, São Paulo, 2007.

MAURICIO, D., MATÃO, M., ALBUQUERQUE P., CLARA, S, WANDERLEY, R. 2012. **Políticas de saúde no Brasil – República velha**. Políticas de Subjetividade. Disponível em <<http://pedrobuarque.com.br/subjetividade/?p=56>> acessado em: 20/08/2016.

PAIM, J. TRAVASSOS, C. ALMEIDA, C. BAHIA, L. MACINKO, J. 2011. **O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios**. Universidade Federal da Bahia. Disponível em< [http://actbr.org.br/uploads/conteudo/925\\_brazil1.pdf](http://actbr.org.br/uploads/conteudo/925_brazil1.pdf)> acessado em: 25/08/2016.

PAIVA, C. TEIXEIRA, L. **Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e atores**. História, Ciências e Saúde – Manguinhos. V. 2. 2014. Disponível em< <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v21n1/0104-5970-hcsm-21-1-00015.pdf>> acesso em: 05/08/2016.

POLIGNANO, M. **História das políticas públicas de saúde no Brasil: uma pequena revisão**. 2001. Disponível em< <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2165/livros>> acessado em: 20/08/2016.

RIOS, D. **Grande dicionário da língua portuguesa**. DCL, São Paulo, 2010.

RUAS, M. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 1997. Disponível em < [https://www.google.com.br/search?espv=2&q=portal.mda.gov.br%2Fo%2F1635738&oq=portal.mda.gov.br%2Fo%2F1635738&gs\\_l=serp.3...31671.36911.0.38079.2.2.0.0.0.244.389.0j1j1.2.0....0...1c.1j2.64.serp..0.0.0.0.fqNzNxj\\_4](https://www.google.com.br/search?espv=2&q=portal.mda.gov.br%2Fo%2F1635738&oq=portal.mda.gov.br%2Fo%2F1635738&gs_l=serp.3...31671.36911.0.38079.2.2.0.0.0.244.389.0j1j1.2.0....0...1c.1j2.64.serp..0.0.0.0.fqNzNxj_4)> acesso em 20/08/2016.

SARRETA, F. **As políticas públicas de saúde.in: Educação permanente em saúde para os trabalhadores do SUS [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em < <http://static.scielo.org/scielobooks/29k48/pdf/sarreta-9788579830099.pdf>> acessado em: 20/08/2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. Cengage Learning, São Paulo, 2015.

SOUTO, D. **Saúde no trabalho: uma revolução em andamento**. 2 ed. Sesc. Rio de Janeiro, 2011.

VAINER, B. **Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle da constitucionalidade brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. 2010. Disponível em < [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo\\_Bruno\\_Zilberman\\_Vainer\\_\(Breve\\_Historico\\_acerca\\_das\\_Constituicoes\\_do\\_Brasil\\_e\\_do\\_Control\\_de\\_Constitucionalidade\\_Brasileiro\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro).pdf) > acessado em: 20/08/2016.



## DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO JUSTIÇA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

**Leilianne Francielle Silva,**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES- UNITA, Caruaru- Pernambuco

**Luis Felipe Andrade Barbosa**

(Orientador), Doutorando em Ciência Política pela UFPE, Caruaru- Pernambuco

**RESUMO:** A constituição define a ordem de organização, identidade e características de um Estado democrático de direito, ou seja, equilibrando a atuação do Estado para garantir ao cidadão os fundamentos e princípios que integram a Constituição Federal Brasileira de 1988 interligando a justiça e demonstrando em seus dispositivos os direitos humanos nos seus institutos. O estudo se alicerça pela revisão de literatura sobre Direitos humanos e Justiça internacional e trabalhar os conceitos demonstrando que os direitos humanos fundamentados no ordenamento jurídico e a discussão da sua aplicabilidade na prática e a relação dos estudos filosóficos e sociais sobre os direitos humanos e justiça. Finalizando que o fundamento base dos direitos humanos é a dignidade da pessoa humana que se reitera como fundamento na ordem Constitucional, o princípio da dignidade humana possui três dimensões, já que o Estado não pode violar; Reafirmam os demais princípios sociais,

igualdade e liberdade; Proteção para alcançar e proteger todos os direitos inerentes ao ser humano. Portanto, o direito é encarado como um grande conjunto de culturas que são normatizadas para organização de um povo que geram complicações por serem discutidas por várias ideologias, valores e princípios diferentes. E são esses aspectos que serão abordados neste trabalho como estudo dos princípios fundamentais e que introduzem o aspecto da organização do Estado como disposições constitucionais gerais através do constitucionalismo emancipatório que inter-relaciona os direitos promovendo a proteção básica para maior cooperativismo interacional humano na justiça social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Humanos; Constitucionalismo Emancipatório; Neoconstitucionalismo; Justiça.

**ABSTRACT:** The constitution defined an order of organization, identity and characteristics of a democratic State of law, that is, balancing the situation of the country to guarantee citizenship and the foundations of the Brazilian Federal Constitution of 1988 interconnecting a justice and demonstrating to its provisions human rights in their institutes. The study is based on lessons and various studies on concepts and foundations in the curriculum of human rights and justification. Finishing that the basic

foundation of human rights is the dignity of the human person that reiterates as grounded in the Constitutional order, the dignity of the human person has three dimensions, since the State can not violate; They reaffirm the other social principles, equality and freedom; Protection to protect and protect all inherent human rights. Therefore law is regarded as a large set of cultures that are normatized for the organization of a people that generate the complications by being discussed by several different ideologies, values and principles. And it is the sexes that are in this program as constitutive of the constitutional and emancipatory course that interrelate the rights promoting a basic orientation for the human interactional cooperativism in social justice.

**KEYWORDS:** Human Rights; Emancipatory Constitutionalism; Neo-constitutionalism; Justice.

## 1 | DO INÍCIO DA PROBLEMÁTICA DE ACORDO COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A ciência jurídica no ordenamento jurídico possui relações temporais, sociais e culturais no contexto da lei, levando consigo várias interpretações e juízos de valor sobre diversos temas, principalmente, sobre “assuntos polêmicos”, por exemplo: Maioridade Penal, Instituição de penas mais graves (Ex. Pena de Morte), Aborto, Violência Doméstica, entre outros.

Mas, atualmente, fala-se com frequência nos temas de Direito Penal como se no contexto histórico estivéssemos na Antiguidade praticando “um ato de vingança” cometido pelas próprias mãos destituindo a figura de Estado e outros elementos que garantem a mínima proteção aos direitos do homem.

E, muitas vezes, o direito se prende a aridez da lei, mas os fatos ocorrem de diversas formas, uma vez que a realidade não está presa aos contextos normatizados, nem simplesmente, ordenamento jurídico é um sistema fechado que existe apenas a “x” possibilidade, contando hoje com os três poderes atuando de forma a tampar as lacunas existentes na lei. Porém, atualmente, o direito é expansão dos horizontes culturais é as relações entre as pessoas com ou sem conflito para manter o controle da sociedade.

Portanto, atualmente, vê-se a coisificação do indivíduo na sociedade nas suas relações jurídicas entre sujeitos e perante o Estado. Onde o ser humano é tratado como objeto de compra e venda, dependendo também do contexto e da situação. Por exemplo, o aborto em casos de estupro (CP, art. 128, II), onde há uma escolha da mulher em seguir a sua autodeterminação ou respeitar a uma vida. Portanto, existe a ponderação dos princípios fundamentais e a solução será dada ao caso concreto.

Além do mais, problemas na própria estrutura política como o Patrimonialismo, o espírito faccioso das pessoas e o clientelismo que demonstram na sociedade os resquícios de autoridade excessiva, liberdade extrema, dentre outros aspectos,

entretanto, os direitos e garantias individuais foram criados com intuito de proteger o ser humano aos abusos do Estado. Percebem-se perspectivas e problemas sociais que são vistos como: desemprego, pobreza e que os direitos fundamentais na prática não possuem efetividade gerando desconforto para com a sociedade.

Os conhecimentos jurídicos, que são próprios de profissionais da área distanciam ainda mais a sociedade para exercer e conhecer os direitos assegurados pelo Estado, já que, os direitos fundamentais possuem classificações, relativizações, ponderações e princípios que asseguram ou protegem as normas e para não haver contradições e inconstitucionalidade por parte do Estado ou poder público ao aplicar socialmente admite exceções e criam-se novos problemas com as situações sociais.

E, além do mais, as concepções errôneas adotadas socialmente, como, ao se lidar com direitos fundamentais, crendo que são absolutos e que não há contradições, ao se tratar todos de forma igual, sem olhar a perspectiva de integração social da norma (Princípio da Isonomia).

Porém, a ansiedade por um sistema perfeito difuso na sociedade, principalmente, porque a constituição foi à resposta há anos de ditadura e que acabariam com qualquer arbitrariedade do Estado, pois o contexto histórico é encontrado a tutela e a dificuldade na CF/88 para não haver uma retroatividade política.

## 2 | DO ESTUDO SOBRE O DIREITO

No livro do delito e das penas são citados alguns problemas, já que o autor escreve em detrimento ao governo atual que seria muito duro, autocrático assim a opressão da época foi toda deflagrada pelo (BECCARIA, 2015), mas que muitos pontos são atuais e são semelhantes à sociedade brasileira, claro que com algumas alterações como no ponto dos “castigos” antes das penas de morte.

Assim, o livro de fins penais, muitas vezes, discute as questões acerca de fins sociais e o impacto da lei sobre os cidadãos.

Neste trecho o autor quer discutir a finalidade e a normatização jurídica que muitas vezes, a relação entre o cidadão e seus direitos, a própria lei é distante e muitas vezes distante para manter o sistema inacessível aos demais, ou seja, só adentra quem realmente tem algo a acrescentar e que não afastasse a possibilidade de alcançar objetivos, direitos e manter os privilégios, os deveres e a afastar a nefasta possibilidade de conseguir algo em prol da população em geral, tratamento pelo princípio da isonomia: tratar os iguais, iguais e os desiguais, desiguais na proporção da sua desigualdade.

“Com leis penais cumpridas à letra, qualquer cidadão pode calcular exatamente os inconvenientes de uma ação reprovável;” (BECCARIA). Assim, se teria o controle sobre as transgressões e teria um limite, uma eficiência maior já que não se trata do “tratamento televisivo”, no qual se falta impunidade, mas falta sim cumprimento ou

eficiência nas normas ao serem colocadas em prática, mas também, falado pelo autor:

“Enquanto o texto das leis não for um livro familiar, como um catecismo, enquanto elas forem redigidas em língua morta e não conhecida do povo, e enquanto forem de maneira solene, mantidas como oráculos misteriosos...”,

Atualmente se confrontando, muitas vezes o compreender e saber que existe determinadas leis. Explica-se assim a questão do artigo 3º, da LINDB: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, já que não se leva em consideração a questão da cultura que influência para o conhecimento de preceitos básicos: não matar, usar de boa-fé sempre (ser uma pessoa de bem), não roubar, ou seja, têm-se conceitos de bem e mal definidos na sociedade, mas sobre o sentido amplo da palavra lei (leis ordinárias, delegadas, complementares...), realmente não se sabe todas as leis mas têm-se a noção, ou ideia do que pode ou não fazer.

Assim, o espírito da lei penal no geral é preventivo já que afirma também o autor: “o conhecimento e a certeza das penas colocam um freio à eloquência das paixões”, ele dar um freio na autotutela (o poder de fazer com as próprias mãos aquilo que der na telha), já que estar-se no Estado Democrático de direito e tutela os direitos de todo e qualquer cidadão.

As várias questões que o direito, as funções nas quais o direito desempenha na sociedade eclode os problemas nos quais discutimos e nas palavras de (DIMITRI,2012): Já que o direito surge de opções políticas e sua aplicação influencia as lutas políticas, é necessário superar os limites da dogmática jurídica e desenvolver uma visão ampla e crítica dos problemas jurídicos.

Isso pressupõe estudar as relações do direito com a realidade social e preocupar-se com as consequências da aplicação do direito. Assim, várias dificuldades tanto direito quanto da própria sociedade dificultam o sistema enraizado na frase: Onde há direito há sociedade e virse-versa. Nisso, abrem-se os debates dos estudiosos sobre o tema e seus elementos e nisso confrontamos com os diversos temas que fazem o indivíduo, como a moralidade, a fraternidade e a natureza humana que condicionam qualquer sistema que o ser humano faça parte, pois envolve e interfere em qualquer situação.

A discussão jurídica, muitas vezes, com a introdução de várias disciplinas, olhares, opiniões, reflexões e discussões é qual a função social do direito? As dificuldades é que o direito não consegue cumprir a sua função seja por falta de conhecimento sobre o estudo jurídico, já que através a fragilidade das fontes formais que geram o conhecimento por atividades criadas pelo Estado e nas materiais é um motivo pelo qual se cria a norma jurídica, na qual, brota das relações sociais.

Seja pela ineficiência da própria norma ou pela própria sociedade. Se uma das bases do direito é a justiça como aplica-la, já que, o termo “justiça” é abstrato e muitas vezes individualizado, uma vez que só é justo aquilo que privilegia o próprio sujeito emitindo o juízo de valor, ou seja, muitas vezes, somente são justas as violações dos objetos que são próximos aquele que emite o juízo.

Portanto, a proteção ocorre de duas formas: Pelo Estado aos seus membros e do próprio indivíduo sobre os demais, já que o ordenamento brasileiro nos direitos e garantias individuais aborda, por exemplo: Princípio do Contraditório, Da ampla defesa, Da legalidade e da anterioridade.

São alguns que podem ser citados no texto da lei. Seria a ideia de garantir, mas dividir as obrigações e limitações para a convivência em sociedade. Há uma indagação feita em (IHERING, 2014): “Certamente isso acontece no interesse da humanidade, mas a injustiça deixará de ser injustiça, se for cometida em nome da humanidade? E se o fim justifica os meios, por que não decidir logo, mas somente após sentença?”. Em (GRECO, 2011), a definição do direito penal é diferente em dois aspectos: O direito penal com o discurso jornalístico no qual falta o rigor nas leis penais como se não houvesse rigor suficiente. E, além do mais, as finalidades eleitoreiras que criam novas infrações penais, satisfazendo o desejo social.

E o direito penal puro que afirma que nem todo problema há solução nessa área jurídica, já que a natureza humana é que apresenta essa anormalidade. Assim, o direito penal apresenta também um caráter preventivo, uma vez que, o sujeito a saber que será punido pela conduta delituosa não praticará por medo de receber as penas e reprovações, jurídicas e sociais, respectivamente.

## 2.1 O Estudo Sobre O Judiciário

Sensível a este diagnóstico, o legislador infraconstitucional empreende reformas justificadas na necessidade de racionalização que acabam por diminuir o nível de garantias do cidadão, e como que atribuir ao excesso de liberdades e de franquias a culpa pelas demandas que se multiplicam de modo exponencial nas diversas cortes e pela eternização dos conflitos.

É significativo, neste sentido, o ponto da reforma do CPP que restringe o uso do remédio do habeas corpus. Presentemente, toma fôlego a ideia de que há uma crise de meios provocada pelas restrições orçamentárias, numa incontestável verdade que, porém, corre o risco de se desqualificar em razão das mazelas nas administrações dos tribunais.

Estas concepções e visões, não são difíceis perceber, têm limitações muito claras e produzem resultados escassos. Paradoxalmente, alimentam-se de suas próprias insuficiências e perpetuam-se embaladas pelo refrão da insegurança jurídica e da impunidade. A justiça criminal é particularmente suscetível a este drama. Para ela, convergem aqueles que sofrem aqueles que causam sofrimento, e aqueles que podem redimir as chagas da sociedade.

É um ambiente propício ao desvirtuamento do ideal de Justiça, mercê da funcionalização do Direito com vistas à contenção e à anulação dos indesejados. Sua produção institucional é produto deste quadro, e o grave problema do uso abusivo da prisão constitui um pequeno índice de problemas bem mais graves que necessitam ser enfrentados.

A prisão, neste contexto, é uma forma expedita de administração que oculta problemas e evita a reflexão. Na sua origem, a necessidade dos julgamentos sumários e superficiais que se impõem em nome da produtividade e da gestão eficiente. Não por acaso a pressa, a falta de cuidado, a urbanidade no trato cada vez mais raro, para não dizer, ingenuamente, o desaparecimento do sorriso. O homem que aí vai sendo forjado é um não homem, recusado em sua individualidade e em sua existência concreta.

Este homem não é apenas o condenado. É também o que julga e o que acusa. Todos, sem exceção, perdem a dimensão humana, pois o sistema é, por natureza, dialético. A Justiça que aí se apresenta é, por igual, uma não justiça. Máquina de moer gente. Cabe, então, perguntar se reformar o Poder Judiciário é o simples exercício gerencial e asséptico com que se tem enfrentado o problema, ou se, além de uma justiça de administração, pode se esperar algo mais.

E nisso, a visão crítica vem para buscar, construir e que abra as opiniões das pessoas dentro do direito, por isso é necessário também à crítica sem qualquer interesse enobrecedor, mas que desperte nas pessoas a superação para poder conhecer o direito e suas propostas garantindo e preservando os diversos valores e direitos fundamentais. Assim, a análise feita sobre o sistema carcerário será realizada, na perspectiva de respeito aos princípios fundamentais do preso, levando a dignidade da pessoa humana e os direitos: à integridade física e moral e ser processado sem o devido processo legal (art.5º, XLIX, LIV), com as decisões do STF sobre o devido tema.

As lacunas normativas e as colisões de normas constitucionais e direitos fundamentais geram as jurisprudências, portanto percebe-se a não instrumentalização ou a coisificação preservando a dignidade da pessoa humana levando em consideração que a pena ou os processos penais não exclui ou diminui o outro ser humano, mas muitas vezes percebe a falta de acolhimento e metas para o preso ou o sistema carcerário assim utilizasse a análise dos acórdãos para mostrar essa realidade dentro do judiciário brasileiro.

### **3 | A PROBLEMÁTICA JURÍDICA EM RELAÇÃO A SOCIEDADE**

Os conhecimentos jurídicos, que são próprios de profissionais da área distanciam ainda mais a sociedade para exercer e conhecer os direitos assegurados pelo Estado, já que, os direitos fundamentais possuem classificações, relativizações, ponderações e princípios que asseguram ou protegem as normas e para não haver contradições e inconstitucionalidade por parte do Estado ou poder público ao aplicar socialmente admite exceções e criam-se novos problemas com as situações sociais.

E, além do mais, as concepções errôneas adotadas socialmente, como, ao se lidar com direitos fundamentais, crendo que são absolutos e que não há contradições, ao se tratar todos de forma igual, sem olhar a perspectiva de integração social da



norma (Princípio da Isonomia).

Porém, a ansiedade por um sistema perfeito difuso na sociedade, principalmente, porque a constituição foi à resposta há anos de ditadura e que acabariam com qualquer arbitrariedade do Estado, pois o contexto histórico é encontrado a tutela e a dificuldade na CF/88 para não haver uma retroatividade política.

Assim sendo, o controle social, o aspecto ético do Estado deve voltar seus olhos a educação e a família, para retirarmos a hierarquização de valores tradicionais e dos pré-conceitos e preconceitos que rodeiam os ideais das pessoas na sociedade.

A sociedade busca-se uma finalidade imediata da lei, mas a fragmentação sustentada pela mesma corrobora para que os direitos contidos na constituição não sejam assegurados de forma devida e que o sistema jurídico funciona ao seu próprio tempo independentemente do que ocorre ou não na sociedade.

#### 4 | A BUSCA PELO DIREITO

A partir das conquistas da constituição de 1988 serem reconhecidas, abriu-se na sociedade uma gama de respostas sociais a lacunas jurídicas, entretanto o direito não se modifica ou molda-se a vontade ou a interesses, no que diz respeito a direitos fundamentais e a outros assuntos jurídicos.

Pois, o texto constitucional, gera uma resposta histórica abrindo uma a ansiedade pela mudança sendo maior que a mudança real, estabelece uma forma errada ou incompleta pela sociedade que ao observar a lei não enxerga assegurando direitos, mas dando ênfase a outros assuntos e priorizando lacunas ou falhas que se apresente na sociedade.

A fragmentação de ideias e das classes existentes na sociedade demonstram que estão elencados e que muitas vezes essa má interpretação corrobora para que não exista norma para protegê-los. Muitas vezes repara-se que o cidadão, sendo preso ou não, usufrui de uma cidadania aparente, uma cidadania de papel.

A política e a sociedade apresentam uma dificuldade comum, pois se inspirar nos EUA, França ou outros países para criar uma forma de política brasileira, mas as pessoas são outras e o local é totalmente diferente então se aplica uma realidade brasileira para uma constituição americana, francesa, mas o contexto, a juridicidade, a sociedade são totalmente diferentes, assim, se exporta a constituição, os ideais e não ocorre uma adaptação à sociedade, aos valores e outras composições corroboram, portanto, a sua aplicabilidade que não ocorre, e o “jeitinho brasileiro” não somente fica preso a sociedade, mas também a política, já que as políticas ao terem o objetivo coletivo, social não possuem a finalidade descrita na lei e em princípios constitucionais

. Assim, como todo o ordenamento o direito penal também é regido por princípios e pelo próprio direito constitucional. Embora, socialmente os juízos de valor e as verdades tidas como absolutas fazem com que o direito penal seja apenas um código que puna o sujeito e este não seja digno para voltar à sociedade ou que a falha está

no próprio código e não nas pessoas que excluem e não admitem submeter várias pessoas a necessidades básicas. “Naturalmente, isso se não se aplica igualmente a todos.

A vida de milhares de indivíduos transcorre, indubitavelmente, sem contratempos, no bom caminho do direito e, se nós lhes disséssemos o direito é luta, não nos entenderiam, pois só conhecem o direito como condição de paz e ordem. E, do ponto de vista de sua própria experiência, todos eles têm razão, assim como o rico herdeiro, a quem o fruto do trabalho alheio caiu do céu, contesta o dito: propriedade significa trabalho.

Ambos os enganos têm seu fundamento em que os dois lados, tanto a propriedade como o direito, encerram em si e podem, de maneira subjetiva, dar o prazer e a paz a um e, ao outro, o trabalho e a luta” (IHERING, 2014) A luta pelo direito é para cada pessoa individualizada, o direito, como o todo, se aplica a cada um de certa maneira tanto que afirma também que preocupasse mais com a balança (imparcialidade) do que com a espada da legitimidade, aplica-se a questão da unilateralidade do direito partindo de certas acepções para um determinado sujeito, tendo como referência um público- alvo nos diversos sistemas do direito.

A palavra direito é empregada em sentido duplo, tanto objetivo como subjetivo. Primeiramente, é o conjunto de leis fundamentais editadas pelo Estado, ou seja, o ordenamento jurídico da vida e, no sentido subjetivo, é a atuação concreta da norma abstrata no direito específico de determinada pessoa.”(IHERING,2014)

Portanto, as palavras no direito são muitas vezes de sentido duplo ou são termos desconhecidos pela comunidade assim ocorre uma confusão e surgem os juízos de valor aos juízos de fato, neste caso jurídico.

É isso que ocorre nos telejornais que desempenham uma função informativa a sociedade, mas acaba fazendo a sociedade de vingadores sociais atribuindo a culpa ao texto normativo, mas o que falta é a legitimidade e efetividade social. O grande problema, no geral, é a incapacidade legislativa de gerir os problemas sociais que interferem na sociedade levando à más ineficiências das leis que precisam de regulamentação e das que precisam ser retiradas do ordenamento jurídico, observa-se esta problemática nos Crimes contra a Dignidade Sexual.

## REFERÊNCIAS

ANJOS. Rubya Floriani dos. **Interpretação na teoria pura do direito: breves considerações.** Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44105&seo=1>. Acesso em: 13 dez. 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política.** Globo Livros, 1973.

BARROSO. Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 4ºed. Saraiva. São Paulo, 2014.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15ªed. Malheiros. São Paulo. 2014. CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal I. 16. Ed. São Paulo: Editora Saraiva 2012. 651p.

CUNHA JR. Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 6ªed. rev. Atual. e amp. Editora Juspodivm. São Paulo. 2012.

DIMITRI, Dimoulis. **Manual de Introdução ao Estudo Jurídico**. 4. ed., rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

IHERING. Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de J.Cretella Jr e Agnes Cretella. 6. Ed. rev. da tradução. São Paulo: RT, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LÔBO. Paulo Luiz Netto. **Constitucionalização do direito civil**. Revista de Informação legislativa.V. 36, n. 141, p. 99-109, 1999.

MENDES. Gilmar Ferreira; BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional – 10**. Ed. São Paulo: Saraiva 2015.

NEVES. Marcelo. **Constituição Simbólica**. 1º edição. Editora Martins Fontes. Recife, 1998.

OLIVEIRA, Jorge de; JULIETA, Paula. **A cidadania é para todos: direitos, deveres e solidariedade**. Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha, n. 7, 2013.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro-** 13. Ed. rev. Atual. E ampl. - São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ªEd.- São Paulo: Saraiva 2002

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. Alegre: Livraria do Advogado, 2004. Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

## DEMOCRACIA, BUROCRACIA E TECNOCRACIA: TENSÕES DO PROJETO MODERNO<sup>1</sup>

**Dr. João Roberto Gorini Gamba**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
(PUC-SP)

São Paulo - SP

**RESUMO:** Com o advento da modernidade, a economia e o Estado, instrumentalizados por meio do direito formal, tornam-se a expressão da racionalização das instituições. Neste modelo, a administração pública se seculariza e torna-se racional e autorregulativa, de tal modo que as instituições do Estado moderno passam a demandar complexas organizações administrativas com vistas à satisfação dos diferentes anseios coletivos e individuais existentes no todo social. Diante deste cenário, o artigo aborda a expansão da ação racional com respeito a fins para os diversos ramos da vida social, visando compreender a burocracia e a tecnocracia e como estas se relacionam com a democracia liberal e o Estado moderno, pontos centrais daquilo que denominamos projeto moderno. Para tanto, analisa a ascensão da tecnocracia e sua relação com a burocracia, ambos característicos das democracias modernas, em que a política

se move burocraticamente para a resolução de problemas técnicos, evidenciando uma despolitização do processo de decisão. Por fim, verificaremos as visões de Herbert Marcuse e Jürgen Habermas quanto à institucionalização do progresso científico e técnico e a consequente modificação que este processo traz para a legitimação da dominação e para a consecução dos objetivos do projeto político moderno.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia; Burocracia; Tecnocracia; Modernidade

**ABSTRACT:** With the advent of modernity, the economy and the State, instrumented through formal law, become the expression of the rationalization of institutions. In this model, public administration becomes secularized and becomes rational and self-regulating, in such a way that the institutions of the modern state demand complex administrative organizations with a view to satisfying the different collective and individual desires existing in the social whole. Given this scenario, this paper addresses the expansion of rational action with respect to ends for the various branches of social life, aiming to understand bureaucracy and technocracy and how these are related to liberal democracy and the modern State, central points of what

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste artigo foi originalmente publicada nos Anais do 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política realizado em Montevidéu, Uruguai, entre 26 e 28 de julho de 2017.

we call modern project. To do so, it analyzes the rise of technocracy and its relation to bureaucracy, both characteristic of modern democracies, in which politics moves bureaucratically to the resolution of technical problems, evidencing a depoliticization of the decision process. Finally, we will look at the views of Herbert Marcuse and Jürgen Habermas on the institutionalization of scientific and technical progress and the consequent modification that this process brings to the legitimation of domination and the attainment of the objectives of the modern political project.

**KEYWORDS:** Democracy; Bureaucracy; Technocracy; Modernity

## 1 | INTRODUÇÃO

A expressão latina *projectum* refere-se a algo lançado, assim como *pro* (à frente) e *jacere* (lançar, atirar) remetem-nos à ideia de um plano para a realização de ações futuras. Desta forma, estabelecer a modernidade como projeto tem em si uma conotação específica, qual seja, a de apresentá-la como plano, de tal modo que as ideias que iremos apontar como típicas deste período foram projetadas na modernidade para ulterior realização, quando então os projetos tornar-se-ão objetos.

Neste sentido, buscaremos delinear as principais características daquilo que denominados projeto moderno sob o ponto de vista de suas principais ideias sociais, políticas e filosóficas, sendo necessário, para a elaboração deste trabalho, olvidar as interpretações dadas à modernidade no que tange aos aspectos culturais, estéticos e literários, bem como de outros aspectos que possuem importância apenas colateral para o assunto em comento.

Feitas estas ressalvas, buscaremos delinear os aspectos centrais do projeto moderno, trabalhando a questão da racionalização, de onde Weber extrairá os conceitos responsáveis pela formação de um ambiente propício ao surgimento e consolidação do capitalismo. Neste contexto, a ação racional tenderá a suplantiar todos os modos de ação social, fazendo-as submeter-se aos critérios de controle racional e científico. Dentro deste quadro, as decisões tomadas no âmbito da administração pública irão se revestir de tais características, culminando na chamada tecnocracia e sua consequente despolitização dos processos de decisão.

Após a consolidação deste modelo, verificamos a relação que travam burocracia, tecnocracia com a democracia liberal para, ao final, verificarmos a institucionalização do progresso científico e técnico e a consequente modificação que este isto traz para a legitimação da dominação política.

## 2 | NOTAS SOBRE OS ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PROJETO MODERNO

### 2.1 Fundamentos histórico-filosóficos

No contexto de queda do Antigo Regime, a tarefa que ficou a cargo dos modernos

consistia em prover uma nova justificação teórica para a realidade política e social nascente e substancialmente diferente daquela que sustentou o modelo feudal-medieval. Afinal, as justificações teológicas do Antigo Regime caíam por terra ante ao avanço das ideias promovidas pelos pensadores do *Aufklärung* (Esclarecimento), o qual tratou de substituir as antigas crenças por outras novas, em especial, no progresso pela ciência e na pretensa objetividade dos postulados desta.

O modelo contratualista é o que, no plano teórico, sugeriu uma alteração do entendimento anterior segundo o qual a sociedade política era vista como uma decorrência da natureza ou de doutrinas religiosas e exaltou a participação do indivíduo como fonte do poder político. Dentro deste diapasão, abriu perspectivas e estabeleceu nova justificação para as instituições que se mostravam mais interessantes à realidade, esta mesma em fase aguda de transformação em virtude, em especial, do modelo produtivo em transição. Neste contexto filosófico, caminhamos para o movimento de maior relevo para a compreensão da modernidade, *die Aufklärung* – o Esclarecimento.

Kant irá responder à pergunta chave para a compreensão de tal período, na tentativa de buscar a apreensão filosófica de seu tempo. No artigo de 1783 intitulado *O que é o Esclarecimento*, Kant (1974, p. 100) irá apontá-lo como a saída do homem do seu estado de menoridade, sendo a expressão *sapere aude!* (ouse saber!) o lema central do movimento. Kant, não só no referido artigo, mas a partir de toda sua obra, introduz o processo de subjetivação do humano, que tornar-se-á sujeito, conduzindo-se com autonomia, a partir da produção livre, consciente e racional das regras que observa. A origem da moral, portanto, encontra-se na autonomia, na autolegislação da vontade. Esta noção é essencial para a compreensão da modernidade, vez que estabelece as bases racionais do direito moderno.

Frente à concisa exposição feita acima, podemos afirmar que a modernidade adquire uma perspectiva temporal, ou seja, seu “início” reporta aos séculos XVIII-XIX, bem como uma perspectiva espacial, vez que tais eventos ocorrem no continente europeu, já que, em síntese, o início da modernidade é marcado pela luta contra o Antigo Regime. Deste período extraímos noções filosóficas de liberdade religiosa e de pensamento, bem como mudanças de ordem político-filosóficas referentes à forma de constituição e condução do poder em sociedades secularizadas.

## 2.2 O resultado político do projeto: o Estado moderno

A partir dos fundamentos filosóficos apontados, verificamos que a justificação do Estado moderno repousa sobre a ideia do contrato social e, no plano fático, sua modelagem decorre das lutas contra o Antigo Regime. Neste sentido, considerar o Estado como fundado a partir de um contrato social, um ato coletivo amplo o suficiente para todos nele abarcarem, propõe uma forma de poder ascendente – em contraposição ao poder descendente do Antigo Regime –, feito, portanto, de baixo para cima. Fundamenta, em bases racionais, a justificação do Estado moderno, vinculando-o



à soberania popular. Com efeito, o poder do legislativo extraído da obra de Locke e o governo pela vontade geral de Rousseau constituem o que há de essencial na estrutura do Estado moderno, síntese dos reclamos da modernidade e erigido à luz de princípios tais como o da liberdade (sobretudo a contratual, cerne do direito privado); igualdade (decorrente da transcendentalidade do sujeito kantiano e estabelecida, ainda que apenas formalmente, pelos diplomas legais); representação política (e seu necessário vínculo com a ideia de autolegislação); e respeito e obediência às instituições democraticamente estabelecidas.

Desta forma, o Estado moderno apresenta-se como um complexo artificialmente erigido para a conveniência dos seus súditos, verdadeiros detentores do poder político segundo a teoria da soberania popular, corolário da contratualista. Centra-se no conceito de Estado de Direito e, portanto, no predomínio da ordem jurídica. Com efeito, a partir da ideia de um consenso prévio entre indivíduos abstratos resultam as relações de subordinação estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Ademais, assenta-se sobre um traço que lhe é fundamental e, em especial, o diferencia das demais formas institucionalizadas de poder que lhe antecederam: a soberania. Nesta perspectiva, o Estado moderno deixa de ser o Estado absoluto do Antigo Regime e passa a ser o Estado constitucional, sob a égide da lei, conforme o constitucionalismo nascente na transição do séc. XVIII para o séc. XIX. Trata-se aí de uma guinada histórica relevante: a transição do poder das pessoas para o poder das leis.

No plano fático, temos Cromwell sendo proclamado Lord Protetor da Inglaterra, Escócia e Irlanda e ficando sujeito a uma constituição (o Instrumento de Governo), escrita por um Conselho de Oficiais sob a direção de Lambert, em 1653. Outro ponto de inflexão se dará em 1689, com a aprovação da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) pelo Parlamento, limitando as prerrogativas reais. Já em 1714, assume Jorge I, de Hannover, sem ter conhecimento da língua inglesa e outorgando a chefia de governo para um gabinete, de onde se destacaria oportunamente a figura do Primeiro-Ministro como chefe de governo, germinando o sistema de governo parlamentarista.

De fato, o avanço promovido pelos ingleses no século XVII foi essencial para a transformação das estruturas jurídicas medievais em um sistema parlamentar limitador do poder real. Posteriormente, o modelo da tripartição dos poderes de Montesquieu seria implementado na Constituição americana da independência. Esta, por sua vez, trouxe consigo a importância da constituição escrita, código sistemático de organização do Estado e de proteção de direitos, viabilizando, em especial, o governo popular em contraposição à injusta tradição monárquica. Ademais, outros avanços podem ser imputados aos americanos neste tocante, como o federalismo e o sistema de governo presidencialista, este modelado com uma separação mais rígida das funções executiva, legislativa e judiciária.

Tais eventos, por evidente, impulsionaram a Revolução Francesa e, considerados dentro de um período histórico relativamente curto (da segunda metade do séc. XVII ao final do séc. XVIII) forneceram as bases essenciais à formação do Estado constitucional

moderno, além de terem desencadeado as independências das colônias espanholas e portuguesas nas décadas seguintes.

Paralelamente e de forma imbricada com tais acontecimentos políticos se dava “o aumento da complexidade social e o aparecimento de subsistemas sociais de tal forma que pouco a pouco assistimos, já no séc. XVIII, à diferenciação do chamado subsistema econômico que passa a constituir algo de per se e, por isso, merecedor da atenção do governo” (FERRAZ JÚNIOR, 1974, p. 424). Também a Revolução Industrial, por sua vez, traria as bases para a produção em massa, estabelecendo uma sociedade técnica e industrial em contraposição àquela medieval (que neste contexto torna-se pré-industrial), de modo a perfazer o processo de mudança do modo produtivo. Dentro deste quadro conceitual e fático que se firmarão os preceitos centrais para a compreensão dos aspectos sociais e políticos da sociedade moderna:

Num momento precedente, aquele das sociedades burguesas e capitalistas, foi por intermédio de um discurso jurídico que se buscou estruturar as formas sociais nascentes. Com os avanços dos exércitos da Revolução Francesa – na visão de Hegel o Estado napoleônico – impõe-se na Europa o modelo jurídico assente no conceito de Constituição, de Código Civil e de Direitos do Homem. Sob o seu influxo desenvolve-se um novo conceito de cidadão e de civilidade (a nova sociedade civil – modelo de todo Ocidente), mas também as trocas comerciais, as relações de propriedade e de transmissão dos bens, e as relações de trabalho, no campo e na fábrica, decorrentes das revoluções agrícolas e industriais (PUGLIESI, 2008, p. 229).

Neste sentido é que será erigido o Estado moderno, ente criado e regido por uma constituição, fortemente balizado nos ditames da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada pela Assembleia Nacional francesa em 1789, a qual apontou, de maneira expressa, que a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem; e no Código Civil napoleônico de 1804, que norteou os aspectos centrais do direito civil moderno; ambos responsáveis pela racionalização jurídica das relações sociais típicas da modernidade: relações de troca, relações de propriedade, transmissão de bens, relações de trabalho e o conceito de cidadão e civilidade, com seus respectivos conteúdos jurídicos.

Os efeitos expostos acima ocasionaram resultados que se alastraram pelos diversos campos sociais, em especial no direito, pela busca de objetividade e segurança jurídica, e na política com a secularização da administração pública, gerando um movimento de *racionalização* de toda sociedade. Neste sentido, Márcio Pugliesi pontua a lógica central do projeto:

Com o domínio da matéria por meios estritamente humanos sem recorrer ao sobrenatural ou ao oculto, estabelece-se um modelo que sugere sejam as sociedades conduzidas com objetividade, ordem e previsibilidade a fim de produzir segurança. Essa, a fórmula iluminista para vencer a barbárie pelo esclarecimento, controlar o mundo mediante a técnica, buscando fazer poder e conhecimento sinônimos. Subtrair o encanto do mundo resume, portanto, o projeto de modernidade, inclusive com a padronização do gosto (2015, p. 63).

Em termos políticos, o projeto moderno reduzir-se-ia, portanto, no

desencantamento, isto é, na crença das formas estritamente humanas – ou seja, racionais – de resolução de conflito e sua conseqüente condução objetiva, ordenada e previsível da sociedade, com vista à produção da segurança tão almejada pelos modernos. No mesmo sentido, o citado autor coloca Hegel como verdadeiro realizador do projeto do Iluminismo ao apontar o Estado como expressão máxima da vida política (PUGLIESI, 2015, p. 71). Nas palavras de Hegel, “a razão objetiva realiza-se numa sociedade em que os indivíduos livres reconhecem nas leis sua própria vontade e em si mesmos uma expressão particularizada das leis” (HEGEL, 1997, p. 23).

Com efeito, Hegel se utiliza da expressão modernidade em suas lições de história da filosofia, designando um conceito de época, os “novos tempos”, isto é, a descoberta do Novo Mundo, o Renascimento e a Reforma, que constituem um limiar entre a Idade Média e a Moderna. Irá compreender seu tempo como o “tempo mais recente”, pensando o significado do Iluminismo e da Revolução Francesa para seus contemporâneos como o último estágio da história (HABERMAS, 2000, p. 11).

Em suma, Hegel pode de fato ser considerado o sintetizador e verdadeiro expoente do projeto moderno, na medida em que todos estes aspectos centrais da vida social se tornam personificações do princípio da subjetividade e são performados com o Estado moderno que, na visão hegeliana é “a realidade da liberdade concreta” (HEGEL, 1997, p. 211). Em outros termos, sendo a síntese de um movimento histórico dialético, o Estado apresenta-se como a organização alcançada racionalmente para a efetivação e compatibilização da ordem e da liberdade.

### 3 | RACIONALIDADE E BUROCRACIA

Para uma melhor compreensão do projeto moderno delineado acima, torna-se essencial realizar uma breve análise da teoria da modernidade de Weber, a qual cobre tanto o processo de racionalização religiosa, quanto da sociedade, expondo o surgimento da consciência moderna e sua corporificação nas instituições sociais, o que se evidencia a partir das características do Estado moderno, vistas acima, e da economia capitalista norteadas pela razão instrumental; ambos, Estado e economia, estabilizando-se pelo direito formal moderno.

Nesta perspectiva, o surgimento e consolidação do modo de produção capitalista teria como fator determinante a racionalização, conforme esta ocasionou uma nova forma de organização social com o desenvolvimento do direito, da arte e da moral como autônomos; permitindo, em última análise, a formação do chamado “espírito capitalista”, ou seja, da mentalidade característica da ação racional com respeito a fins (*Zweckrationales Handeln*). Desta forma, Weber acaba por delinear as bases da modernidade, centrando-se na autonomização ocasionada pela lógica da racionalidade instrumental expandida para os diversos campos da vida social. Em especial, haverá racionalização do direito e da moralidade, de onde extrai o surgimento de uma ética

profana de convicção e racionalidade, típicas da modernidade e que formulam o ambiente necessário para o surgimento e consolidação do capitalismo.

Tal esforço de autonomização faz com que a administração pública se torne desacoplada de noções extramundanas e se estruture de tal forma a perpetrar-se de maneira autorregulativa. Trata-se, obviamente, da expansão da racionalização, a qual alcança diversos campos da vida social, vez que a ação racional se apresenta como o mais eficiente de todos os recursos produzidos pela experiência histórica da humanidade. Assim, a ação racional tende a suplantar, gradualmente, todos os modos de ação social (MACRAE, 1975, p. 90).

Em síntese, Weber irá nos apresentar o processo de profanação da cultura ocidental e o desenvolvimento das sociedades modernas, a partir da organização da empresa capitalista e da burocratização do Estado, entendendo este processo como a institucionalização da ação racional com respeito a fins. Desta forma, acaba por identificar modernização com racionalização. Neste contexto, nota que as sociedades modernas são sociedades de organização, sendo as atividades destas organizações representadas com extensão da ação racional instrumental, em que esta aparece como a aceitação das condições de se pertencer às organizações, bem como de obedecer às regras e seguir ordens. Há, neste cenário, uma zona amortecedora entre sistema e pessoa (ARAGÃO, 2002, p. 162) em que os sentidos das ações relevantes para o primeiro são desligados das estruturas pessoais de sentido e motivação. É clara a afirmação de Weber de que “toda dominação expressa si mesma e suas funções por meio da administração” (2011, p. 304), de tal sorte que a associação *racional* a uma estrutura de dominação será expressada pela burocracia. É nela, portanto, que se manifesta a forma de dominação legal-racional trabalhada por Weber, na qual existe um regulamento administrativo que fixa as atribuições oficiais dentro de uma hierarquia de mando e subordinação, sempre com o devido lastro em documentos escritos.

Uma definição didática da burocracia assevera que esta consiste em “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (MOTTA, 1985, p. 7). No mesmo sentido, Weber trabalhará a questão da administração racional e irracional da justiça dizendo que “o sucesso de uma organização burocrática tem sido sua superioridade técnica sobre as demais formas” (2011, p. 325), comparando a administração burocrática à não burocrática com modos de produção com máquinas e os não mecânicos. Neste sentido, aponta como vantagens da organização estritamente burocrática “a precisão, velocidade, consistência, disponibilidade de registros, continuidade, possibilidade de sigilo, unidade, coordenação rigorosa, além da redução de atritos e gastos com material e pessoal” (2011, p. 325).

Neste sentido, a impessoalidade burocrática acaba por ser, neste tocante, essencial à eficiência. Cria-se com ela um mecanismo de alienação social, no qual as pessoas não falam em seu nome, vez que não têm o domínio sobre a situação, *i.e.*,

não participam pessoalmente do processo decisório, mas devem obedecer às ordens emanadas de cima. Assim, o bom funcionamento administrativo resulta da alienação decorrente da observância de regras (distinção pensamento-execução). É sabido, ainda, o aspecto fragmentado da burocracia, segundo o qual a cada funcionário é atribuída uma esfera de competência intransponível, resultando a necessária alienação com relação ao todo. Diante deste quadro, parece ser evidente sua função de estabilização social, mantendo a forma de produção vigente em a partir de uma organização formalizada de caráter intransponível.

#### 4 | SOCIEDADES COMPLEXAS E TECNOCRACIA

Quando James Burnham (1947, *passim*) escreveu seu livro alertando sobre questões relacionadas à tecnocracia, tinha em mente a União Soviética e a Alemanha nazista de seu tempo, ambas a serem analisadas em contraposição ao *New Deal* norte-americano. Com efeito, os *managers* de Burnham representam em todas as partes, ainda que ideologicamente distintas, a assunção pelos técnicos do poder político. Historicamente, Duverger faz uma importante constatação:

Ele [o sistema ocidental] reencontra assim uma estabilidade que havia perdido após 1914. Mas pelo preço de uma profunda transformação: a democracia liberal cede lugar à “tecnodemocracia”. A primeira estava baseada na concorrência econômica e na lei do mercado; a segunda se baseia nas grandes empresas de direção coletiva, que planificam suas atividades e impõem seus produtos pela publicidade e os mass média. A primeira requeria um Estado fraco, que não intervisse no domínio econômico, a segunda exige que os governos assegurem o controle geral da produção, do consumo e das trocas, por meio de diferentes intervenções e incentivos. (...) As administrações públicas e as firmas privadas adotam estruturas análogas: tornam-se grandes organizações, complexas, hierarquizadas, racionalizadas (1975, p. 136-137).

Para melhor iniciarmos a questão, destacamos que “a ideia de um poder tecnocrático pressupõe a existência de um agregado social específico, relativamente estruturado e autônomo, unificado em torno de um patrimônio simbólico próprio, uma herança cultural comum e um destino a ser coletivamente elaborado e compartilhado pelos seus membros” (MARTINS, 1974, p. 42). Este conceito refere-se ao que comumente denominamos *comunidade técnico-científica*.

De forma simplificada, a problemática inicial acerca da questão política da técnica poder ser posta em termos da complexidade que reveste os sistemas e organizações a partir do advento da modernidade:

A mais recente pesquisa comparativa de sistemas políticos, especialmente a pesquisa sobre países em desenvolvimento, assim como a moderna teoria da organização, mostraram que sistemas sociais e políticos, assim como organizações formais, caracterizaram-se por uma crescente complexidade. Para o aumento de rendimento em face de um ambiente complexo, diferenciam-se subsistemas funcionalmente especificados, os quais novamente têm que ser integrados por complicados processos de comando (NASCHOLD, 1974, p. 73).



Dentro desta ótica, aponta o mesmo autor que “o ambiente do homem não é mais observado como estruturado em si, tal como era possível com base nas hipóteses de ontologias tradicionais. Pelo contrário, torna-se tarefa do homem deduzir algum sentido de uma complexidade ambiental totalmente reestruturada” (NASCHOLD, 1974, p. 73). Assim sendo, a redução da complexidade não pode mais assentar em questões externas ao sistema, mas deve ser estruturada a partir de um processamento interno das informações.

Dada esta necessidade de complexidade das organizações administrativas, com vistas a buscar a melhor – leia-se mais eficiente – condução da atividade estatal para satisfação dos diferentes anseios coletivos e individuais existentes no todo social. Em síntese “a expansão gradativa das esferas de ação social submetida aos critérios de controle racional e científico, constitui uma das tendências mais marcantes da evolução das sociedades capitalistas nas últimas décadas” (VELASCO E CRUZ, 1977, p. 6). Neste quadro conceitual, o problema social deixa de ser questão política para ser administrado por especialistas na obtenção e processamento de informações.

Para uma melhor compreensão acerca do tema, é necessário destacar a diferença entre tecnólogos e tecnocratas, na medida em que a secularização das práticas sociais não conduz inexoravelmente à tecnocratização:

Os tecnólogos fazem parte do conjunto dos recursos humanos disponíveis numa determinada sociedade. Na medida em que esse tipo específico de mão-de-obra é recrutado, coordenado e posto a funcionar a serviço de organizações públicas e privadas, conviria dizer, para assinalar esse fato, que tais organizações se apoiam em staffs técnico-científicos e que a sociedade como um todo depende, para o seu funcionamento, da arregimentação do contingente técnico-científico com que é capaz de contar. Quando nos referimos, por outro lado, a tecnocratas e tecnocracias, temos em mente um fenômeno de outra ordem. Nesse caso, não estamos pura e simplesmente mencionando a presença de um contingente técnico-científico num determinado contexto social; na verdade, estamos sugerindo, no mínimo, que os tecnólogos podem ser apropriadamente descritos como sendo algo mais a assumiu, ou está em vias de assumir, as funções de uma elite de poder (MARTINS, 1974, p. 18).

A diferença central estaria no papel do tecnólogo, que a partir da definição de meios e metas organizacionais tem natureza instrumental e não decisória, tal como a do tecnocrata. De forma mais simples, poderemos dizer que o tecnólogo se torna tecnocrata na medida em que, em virtude da eficiência de sua atividade técnica, assume posição de poder social. A ideia, por trás do conceito, não é a de uma forma de governo, vez que pode inserir-se em diversos tipos de organização, desde que haja, para caracterizá-la, a manipulação do poder por especialistas habilitados para por em prática os planos de condução da administração (SOUSA, 1973, p. 85). Nesta perspectiva, há uma latente anulação das autoridades sociais e das liberdades dos indivíduos no que tange à possibilidade de influência na condução da sociedade; apresentando-se a tecnocracia com uma sempre perigosa pretensão de neutralidade, implicando, entretanto, uma concepção segundo a qual a condução da sociedade cabe aos que possuem a capacidade de determinar seus fins e organizá-la tecnicamente



para alcançar de forma mais eficiente seus fins.

#### 4.1. Tecnocracia e burocracia

Apartir do delineamento do conceito feito acima, e tomada em sentido administrativo, a burocracia “refere-se à forma particular de organização por meio da qual procura-se imprimir um caráter objetivo, neutro, impessoal e calculável ao funcionamento do staff administrativo” (MARTINS, 1974, p. 30). Assim, a burocracia estaria livre de formas de interferência e privilégios decorrentes de quaisquer arbitrariedades. Para diferenciá-la da tecnocracia, Martins (1974, p. 30) nos diz que o fato da burocracia apresentar os valores da racionalidade, eficiência, objetividade e profissionalidade nada tem a ver com o incremento da participação dos tecnólogos nos centros de decisão que comandam o funcionamento da organização. A burocratização, portanto equivale a uma reforma administrativa que aumenta a racionalidade do sistema, independente de quem sejam os ocupantes dos centros de poder e decisão.

Assim, o mero fato de a estrutura administrativa do Estado ser organizada de forma pré-estabelecida, colocando-se a serviço de uma finalidade objetiva e impessoal, ou seja, de forma burocrática, não acarreta uma necessidade o aumento da participação de profissionais de natureza técnica nos cargos de decisão desta sociedade.

Neste sentido, a burocracia é o que acaba por tornar eficiente a gestão de sistemas administrativos modernos de dominação, na medida em que submete a pessoa ao aspecto burocrata do seu cargo, tornando racional a administração, no sentido de que tal racionalidade se alinha mais à ideia de disciplina e cumprimento estrito de regras do que de ciência ou técnica.

A partir daí, nos parece evidente que “as fontes do poder burocrático, quando usadas pelos tecnólogos em seu próprio benefício, ao contrário de transformá-los em tecnocratas, os reduzem a mera condição de burocratas influentes” (MARTINS, 1974, p. 36); afinal, “se os dirigentes fossem oniscientes, os tecnólogos poderiam ser dispensados, os burocratas não” (MARTINS, 1974, p. 37).

Martins (1974, p. 38) ainda nos diz que tecnólogos convertidos em burocratas, valendo-se da burocracia e convertidos em grupo de poder não podem ser denominados tecnocratas. Os motivos são, basicamente: 1) o poder da burocracia pode ser desapropriado a qualquer momento, isto pois o indivíduo que se torna burocrata não dispõe de outras bases de poder que não sejam as da própria organização em que opera; 2) neste mesmo sentido, os tecnólogos são concebidos como um corpo estranho dentro da organização que os emprega, no sentido de que o poder que pessoalmente controla, não lhes foi outorgado pela organização, mas lhe é inerente (essa capacidade permanecerá intacta independente da organização que estejam).

A questão aqui é simples, o burocrata é substituível, na medida em que seu caráter pessoal é submisso às regras, ao seu serviço desempenhado. Já com o tecnólogo o mesmo não acontece, pois sua base de poder vem de fora e, portanto, ninguém que não seja um tecnólogo pode fazer em seu lugar o que ele é capaz. O autor ainda

apresenta seu entendimento acerca das diferenças existentes entre o tecnocrata e o tecnoburocrata:

A tecnoburocracia é, assim o oposto da tecnocracia. Como tratamos de mostrar anteriormente, o tecnocrata é o tecnólogo que foi capaz de afirmar o seu próprio poder, o poder inerente à sua capacitação técnico-científica. Quando essa auto-afirmação não é possível, só restam duas alternativas para o tecnólogo: ou se transforma num simples assessor técnico (um instrumento manejado pela burocracia), ou se converte em tecnoburocrata (um tecnólogo que comanda, não com base no seu próprio poder específico e sim por meio de instrumentos de poder tipicamente burocráticos) (MARTINS, 1974, p. 48)

Meynaud (1968, p. 79), por sua vez, aponta que a organização burocrática é caracterizada por quatro fatores: 1) especialização de funções; 2) hierarquia de autoridade; 3) sistema rígido de regras de funcionamento; e 4) abstração das considerações pessoais da gestão dos assuntos. Assim, Meynaud aponta sua visão sobre a distinção entre o tecnocrata e o tecnoburocrata:

Prefiero mantener la noción de tecnoburocracia para caracterizar a los técnicos que están en condiciones de utilizar la máquina burocrática y de manipular sus elementos (normalmente los de tipo *manager*, y, em la mayoría de las ocasiones, los de espíritu "generalista" o de competencia polivalente). Así tendremos dos categorías de tecnocratas: los tecnoburócratas y los privados de vinculaciones burocráticas (MEYNAUD, 1968, p. 79).

Neste sentido, o tecnoburocrata é aquele que se supõe tenha a possibilidade de orientar conjuntos administrativos complexos de organização burocrática, estando assim apto a fazer valer os entendimentos tecnocráticos.

#### 4.2. Tecnocracia e democracia

Weber ressalta, com razão, algumas características e, em especial, vantagens da liderança de um pequeno grupo sobre as massas, a qual certamente podemos aplicar ao domínio pelo argumento da técnica:

A minoria liderante consegue o rápido entendimento entre seus membros e, assim, é capaz de iniciar a qualquer momento uma ação organizada de modo racional, necessária para a preservação de sua posição no poder. Como consequência, é fácil reprimir qualquer ação tomada pelas massas e que ameaça seu poder, uma vez que seus oponentes não seguem o mesmo tipo de organização para a direção planejada na luta pela dominação. Outro benefício da vantagem do pequeno número é a facilidade de informação; quanto maior o círculo, mais difícil ou improvável fica o sigilo de tais segredos (2011, p. 309).

A dominação exercida por uma pequena classe técnica com possibilidade de impor sua vontade no âmbito político entra em choque com a concepção democrática clássica, anulando as possibilidades de participação e, no limite, de decisões desvinculadas de visões cientificamente dadas como neutras. Neste sentido, podemos apontar, de maneira simples, a existência de diferentes modos de lidar com questões sociais no âmbito das democracias complexas. A primeira maneira, seria tomar como premissa um conceito amplo de democracia e, portanto, de participação popular nos

processos decisórios e tratar as concepções técnicas de forma pouco complexa, dado o predomínio da vontade popular. A segunda maneira englobaria um conceito reduzido de democracia, tratando as questões técnicas como de média complexidade. Neste caso, é possível que as questões sejam discutidas no âmbito de comissões, porém com legitimidade democrática (ainda que teórica) concedida pelos mecanismos da democracia indireta. Finalmente, a terceira maneira nos coloca diante de um conceito reduzido de democracia – por veze nulo – e de concepções teóricas de alta complexidade, de tal sorte que as decisões sejam tomadas sem qualquer respaldo democrático.

Diante disso, apenas a primeira abordagem cumpriria plenamente a premissa democrática, alinhando as decisões de poder aos efetivos detentores do poder político. Resta saber, neste caso, quais consequências decorrem da utilização destes modelos, sabendo-se que a alta complexidade organizacional dos Estados tende a diminuir a possibilidade de decisões democráticas desvinculadas de abordagens técnicas tomadas, nesta ótica, como necessárias. Afinal, a escolha meramente política, neste contexto, deixa de ser livre para torna-se refém das proposições técnicas, que a limitam. A técnica, em desenvolvimento, substitui o papel da política e da ideologia; no limite, substitui as pessoas, de tal como que a regência da sociedade deixa de ser da cúpula política e administrativa de pessoas, vez que estas não regem; quem rege é a técnica, impessoal e objetiva; trata-se, em suma, de um processo de despolitização das decisões.

## 5 | TENSÕES DO PROJETO MODERNO

O tema em análise remete-nos inevitavelmente aos escritos de Marcuse acerca da influência da racionalidade tecnológica na sociedade, bem como na esfera individual. Não nos compete aqui realizar uma exposição pormenorizada acerca da intrincada obra de Marcuse ou da relevância do conceito de razão em seu pensamento. De toda sorte, não poderíamos ignorar seus estudos centrados no tema da interferência da tecnologia na condução das sociedades industriais avançadas, já que para Marcuse, “o universo totalitário da racionalidade tecnológica é a última transmutação da ideia de Razão” (2015, p. 137). Neste sentido, irá apontar que:

Diante das características totalitárias dessa sociedade, a noção tradicional de “neutralidade” da tecnologia não pode mais ser sustentada. A tecnologia enquanto tal não pode ser isolada do uso que lhe é dado; a sociedade tecnológica é um sistema de dominação que já opera no conceito e na construção das técnicas (2015, p. 36).

O mesmo pensador irá apontar que o caráter neutro das ciências é precisamente aquele que “relaciona a objetividade a um Sujeito histórico específico – a saber, à consciência que prevalece na sociedade pela qual essa neutralidade é estabelecida” (2015, p. 163). Neste contexto, a tecnologia, vista como um processo social direcionado

do uso da técnica para a manutenção das relações sociais, aparece em um momento posterior ao das consolidações das democracias liberais resultantes das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, das quais resultou o Estado como síntese daquilo que acima designamos como projeto moderno.

Ponto de extrema relevância neste momento foi certamente a consolidação do individualismo. Com efeito, a ideia de individualidade resultou da noção de ser racional e – kantianamente – autônomo, capaz de um interesse próprio que, em tese, constrói-se metafisicamente e não depende das contingências inerentes às realidades sociais circundantes do indivíduo. Assim sendo, a individualismo de viés racional constrói um indivíduo que possui interesses próprios como algo distinto do interesse social. Será a sociedade liberal o ambiente adequado para o desenvolvimento desta noção de racionalidade individualista.

Entretanto, com o avanço das técnicas e da indústria, bem como a partir da eficiência das máquinas na produção, a noção da racionalidade individualista perdeu espaço para a racionalidade tecnológica, de tal sorte que todas as instituições, dispositivos e organizações sociais apresentam-se de forma absoluta como mais eficientes, corretas e avançadas para a produção e tomada de decisão sobre questões que, até então, eram resultado de processos racionais meramente humanos. Neste contexto, Marcuse ressalta que

Ao manipular a máquina, o homem aprende que a obediência às instruções é o único meio de se obter resultados desejados. Ser bem-sucedido é o mesmo que adaptar-se ao aparato. Não há lugar para a autonomia. A racionalidade individualista viu-se transformada em eficiente submissão à sequência predeterminada de meios e fins. Esta última absorve os esforços libertadores do pensamento e as várias funções da razão convergem para a manutenção incondicional do aparato (1999, p. 80).

Diante deste cenário, há a expansão da racionalidade tecnológica que era evidente para Marcuse na década de 40 é no séc. XXI visível e irrefutável, num processo gradual do enfraquecimento da individualidade em detrimento da eficiência e conveniência, aspectos inerentes à racionalidade tecnológica. Se assim é, assiste razão à Marcuse ao pontuar que “a busca do interesse próprio agora parece estar condicionada pela heteronomia; a autonomia aparece como um obstáculo, em vez de estímulo à ação racional” (1999, p. 84).

Ora, se a racionalidade tecnológica em expansão mitiga o individualismo e a concepção kantiana de autonomia, ela acaba por colocar em cheque aspectos fundamentais do projeto moderno, notadamente a própria noção de sujeito, à qual nos referimos anteriormente como constructo central da filosofia moderna e que, de fato, será a base para o poder político das democracias modernas a partir da noção de soberania popular.

Neste mesmo sentido, Marcuse apontará que a tecnologia demonstra a impossibilidade técnica do homem ser autônomo e determinar sua própria vida, sendo que esta não-liberdade “não aparece nem como irracional nem como política, mas sim como submissão ao aparato técnico que amplia os confortos da vida e aumenta

a produtividade do trabalho. A racionalidade tecnológica então protege, ao invés de negar, a legitimidade da dominação, e o horizonte instrumental da razão se abre em uma sociedade racionalmente totalitária” (2015, p. 164).

Em suma, a afirmação de Marcuse de que “a pura objetividade revela a si mesma como *objeto para uma subjetividade* que provê o Telos, os fins”, nos apresenta de forma bastante clara que “o processo da racionalidade tecnológica é um processo político” (2015, p. 172). Se assim é, Marcuse entende que o conceito de racionalidade weberiano apresenta uma forma de dominação oculta imposta sob seu nome. Isto ocorre na medida em que esta racionalidade subtrai qualquer reflexão referente ao contexto dos interesses sociais mais amplos contidos nas estratégias eleitas, nas tecnologias empregadas e nos sistemas instituídos. Desta forma, a crítica de Marcuse, segundo Habermas (2014, p. 76-77), é a de que a racionalização equivale à institucionalização de uma dominação que não se reconhece politicamente.

Importante ressaltar, para nosso propósito de verificar a questão da legitimação da dominação neste contexto, a visão habermasiana:

A racionalidade dos jogos de linguagem atrelada à ação comunicativa é confrontada, no limiar da modernidade, com uma racionalidade das relações meios-fins que se vincula à ação instrumental ou estratégica. E tão logo essa confrontação se instaura, a sociedade tradicional vê o princípio do seu fim: seu modo de legitimar a dominação entra em colapso (2014, p. 97).

E, especificamente sobre Marcuse:

No que se refere, pois, a utilização apologética, a “racionalidade” deixa de representar um parâmetro para a crítica e é reduzida a um mero corretivo no interior do sistema; a única coisa que se pode ainda dizer em seu nome, quando muito, é que a sociedade apresenta-se “mal-programada”. Nessa etapa de seu desenvolvimento técnico-científico, as forças produtivas parecem compor uma nova constelação com as relações de produção: elas já não servem mais aos fins de um esclarecimento político como fundamento da crítica à legitimação vigente, mas se transforma ela mesma em fundamento de legitimidade. Isto é o que Marcuse concebe como novo na história universal (2014, p. 79).

Opera-se, portanto, uma fusão entre tecnologia e dominação, de tal sorte que no pensamento marcuseano não é possível pensar em emancipação ser uma revolução da própria ciência e da técnica. Como vimos, para Marcuse, a dominação oculta sob a racionalidade não se deve a determinado uso da técnica, mas a ela mesma, à técnica enquanto tal. Assim, a técnica implica a dominação da natureza e dos próprios homens. Aqui, há uma simbiose entre desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção e não uma contradição. Diante disso, será necessária uma ciência qualitativamente outra para que a humanidade se emancipe da dominação. Com esta última tese Habermas parece não concordar.

Em *Técnica e ciência como “ideologia”*, Habermas (2014, *passim*) discorre sobre a necessidade de se pensar a racionalização característica da modernidade em dois níveis: primeiro, da forma clássica (como em Marx e Weber), como o desenvolvimento da ação racional com respeito a fins, ou seja, como expansão do *trabalho*, da ação

instrumental e, em segundo lugar, é necessário também pensá-la em termos de mudança nos padrões de *interação*, da ação simbolicamente mediada. Estamos diante do que irá ser denominado por “*racionalização a partir de cima*”, ou seja, a secularização ou, em termos weberianos, o desencantamento do mundo” e da “*racionalização a partir de baixo*”, extensão da lógica da racionalidade com respeito a fins. Tratam-se de dois tipos de ação e com lógicas próprias, embora haja, como veremos, uma relação entre ambas, na medida em que as técnicas características do trabalho precisam de um quadro de interação para funcionarem.

Diante disso, temos que a modernidade mexe com tais conceitos e, em especial, com sua posição no quadro de legitimação dos sistemas sociais institucionalizados. A dominação política, portanto, saída dos quadros da racionalização a partir de cima abandonará sua visão teológico-religiosa para poder ser legitimada a partir de baixo, ou seja, a partir da ação instrumental.

Ele [o capitalismo], oferece uma legitimação da dominação que não desde mais do céu da tradição cultural, mas que pode ser erguida sobre a base do trabalho social. A instituição do mercado, na qual os proprietários privados trocam mercadorias e que inclui o mercado em que aqueles desprovidos de propriedade fazem o intercâmbio de sua única mercadoria, a própria força de trabalho, promete a justiça na equivalência das relações de troca. Com a categoria de reciprocidade, essa ideologia burguesa também transforma a ação comunicativa em base de legitimidade. Mas o princípio da reciprocidade é agora o princípio organizatório dos processos mesmo de produção e reprodução. Por isso, a dominação política pode a partir de então ser legitimada “de baixo para cima”, ao invés de legitimar-se “de cima para baixo”, evocando os recursos da tradição cultural (HABERMAS, 2014, p. 98).

Para o autor, o que de fato irá distinguir o capitalismo das fases históricas anteriores é a expansão dos subsistemas e a pressão necessária que isso gera nas formas tradicionais de legitimação. O ponto crítico encontra-se no grau de “colonização do mundo da vida”, na medida em que técnica e ciência se tornam as principais forças produtivas. Aí encontraremos a noção de que a técnica e a ciência assumem hoje papel de legitimar a dominação.

## 6 | CONCLUSÕES

Buscamos apresentar, neste trabalho, os principais fundamentos históricos e filosóficos caracterizadores daquilo que denominados por projeto moderno, bem como sua relação com a expansão da racionalidade para todos os campos da vida social. Em termos hegelianos, o projeto consiste na luta pela liberdade e racionalidade, culminando na expressão máxima da história política: o Estado moderno, instituição racionalmente organizada, sob o império da lei, para proteção dos direitos naturais racionalmente determinados.

O Estado moderno a que referimos é aquele resultado das lutas contra o Absolutismo e fortemente influenciado pelos escritos das luzes, em especial os de



Locke, Montesquieu, Rousseau e Kant. Centra-se na ideia de soberania, cuja roupagem moderna lhe promove a característica de popular. Apresenta-se como fundado e regido por uma constituição, na medida em que concretiza o império da lei em detrimento daquele dos homens.

Verificamos, neste contexto, a visão weberiana acerca do surgimento da consciência moderna e sua corporificação nas instituições sociais, de tal sorte que Estado e economia passam a se estabilizar mutuamente a partir da interação mediada pelo direito formal moderno. Neste contexto, ocorre o surgimento e consolidação do modo de produção capitalista, tendo como fator determinante a burocratização do Estado, já que é na burocracia que se expressa a forma de dominação legal-racional trabalhada por Weber. Em suma, o formalismo procedimental que se reveste o direito racional moderno alinha-se à manutenção do estado de coisas, notadamente do Estado, da economia e do próprio direito que estrutura as relações sociais.

Entra aí a questão da técnica no âmbito do Estados burocratizados, evidenciando que a alta complexidade organizacional dos Estados tende a diminuir a possibilidade decisões democráticas e aumentar a importância das decisões técnicas. A decisão meramente política, neste contexto, deixa de ser livre para torna-se refém das proposições técnicas, que a limitam. A técnica, então, substitui o papel da política e da ideologia na perspectiva de crescimento dos modelos tecnocráticos.

De fato, o conhecimento científico, antes mesmo de assim se denominar, sempre influenciou a tomada de decisão em outras áreas sociais, sejam elas econômicas, militares ou relacionadas à sobrevivência de grupos. Basta notar a influência da astronomia no plantio e colheita de sociedades não complexas. Entretanto, no capitalismo, a ciência e sua forma aplicada, a tecnologia, integram-se como partes de um sistema visando a renovação de métodos produtivos para maior eficiência e não tardou para se tornarem fundamentais também para as questões afetas à organização e condução da sociedade, culminando no processo de despolitização de decisões.

Ressalta-se, ainda sobre as tensões feitas sobre as premissas do projeto moderno, que o avanço da tecnocracia subverte premissas da teoria liberal clássica, na medida em que passa a demandar um Estado forte, necessário para regularizar o funcionamento da economia e manter suas condições de crescimento, bem como para desenvolver infraestruturas e serviços não rentáveis, mas necessários à manutenção do sistema. Neste contexto, verificamos – a partir dos escritos de Marcuse – a relação da tecnologia com a dominação nas sociedades industriais e também na atual conjuntura socioeconômica do chamado capitalismo tardio, para verificar uma possível quebra da noção clássica de sujeito, outro ponto central do projeto moderno. Ainda, identificamos a visão habermasiana pela qual a dominação política saída dos quadros da racionalização a partir de cima (simbólica) abandonará sua visão teológico-religiosa para poder ser legitimada a partir de baixo, ou seja, a partir da ação instrumental.

Inobstante o papel legitimador da dominação operado pela técnica e pela ciência demonstrado, e diante de todos os apontamentos feitos acima, cumpre-nos ressaltar,

por derradeiro, que a tecnologia pode desempenhar papel emancipatório na atual conjuntura, inclusive implementando a efetiva participação do povo na condução da sociedade (computadores, internet, redes sociais), a qual tornar-se-ia viável de acordo com os mecanismos democráticos – se em correto funcionamento –, bem como faticamente realizável em virtude dos avanços tecnológicos que, ao contrário do que previa George Orwell, podem ser utilizados pelo povo e não *necessariamente* contra este.

Ademais, a discussão acerca da burocracia e da tecnocracia como tensões do projeto moderno à luz de premissas democráticas torna-se de suma relevância em um momento de crises constantes nas instituições sociais cujas marcas essenciais foram determinadas na aurora da modernidade. Assim sendo, nos parece que parte significativa das premissas de tal projeto permanecem em movimento de auto reprodução desde sua formulação nas origens da modernidade. Resta saber se tal movimento – norteadado pela influência efetiva da burocracia e da tecnocracia – não altera as características principais dos conceitos fundamentais do projeto, alterando-o em sua substância, caso em que estaríamos diante de sua ruptura.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Lucia. **Habermas**: filósofo e sociólogo do nosso tempo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; ARANTES, Paulo Eduardo. **Um ponto cedo no projeto moderno de Jürgen Habermas**: arquitetura e dimensão estética depois das vanguardas e duas conferências de Jürgen Habermas. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BURNHAM, James. **L'ère des organisateurs**. Prólogo de León Blum. Paris: Calmann-Lévy, 1947.

DUVERGER, Maurice. **As modernas tecnodemocracias**: poder econômico e poder político. Trad. Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Direito constitucional**: liberdade de fumar, privacidade, Estado, direitos humanos e outros temas. Barueri: Manole, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**: doze lições. Trad. Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: UNESP, 2014.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Norberto de Paula Lima. Prefácio e notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997.

KANT, Immanuel. Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? In. **Textos seletos**. Trad. Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Ed. Vozes, 1974.

MACRAE, Donald Gunn. **As ideias de Weber**. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1975.

MARCUSE, Herbert. **Tecnologia, guerra e fascismo**. Trad. Maria Cristina Vidal Borba. São Paulo:

UNESP, 1999.

\_\_\_\_\_. **O homem unidimensional**: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. Trad. Robespierre de Oliveira, Deborah Christina Antunes e Rafael Cordeiro Silva. São Paulo: EDIPRO, 2015.

MARTINS, Carlos Estevam. **Tecnocracia e capitalismo**: a política dos técnicos no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1974.

MEYNAUD, Jean. **La tecnocracia**: mito ou realidade? Madrid: Tecnos, 1968.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

NASCHOLD, Frieder. Democracia e complexidade: teses e exemplos para a discussão teórica na Ciência Política. In: SENGHASS, Dieter; NARR, Wolf-Dieter; NASCHOLD, Frieder. **Análise de sistemas, tecnocracia e democracia**: textos sobre a discussão teórica na Ciência Política Alemã. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1974.

PUGLIESI, Márcio. **Sujeito**: traços de um projeto burguês. [Tese de doutorado em Filosofia]. São Paulo: PUC-SP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Direito**: aspectos macrossistêmicos. Rio de Janeiro: Sapere aude, 2015.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **O Estado tecnocrático**. São Paulo: Saraiva, 1973.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Ciência e democracia: notas sobre Jürgen Habermas. In: **Revista de Cultura Vozes**, nº 2, ano 71, Vol. LXXI, Vozes: 1977.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 3ª ed. São Paulo, Cultrix, s/d.

WEBER, Max. **O direito na economia e na sociedade**. Trad. Marsely de Marco Martins. 1ª Ed. São Paulo: Ícone, 2011.

## DEMOCRACIA E REBELDIA POPULAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

**Mônica Dias Martins**

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Fortaleza - Ceará

maricotam.martins@gmail.com

**RESUMO:** Na contramão da mídia que retrata o Brasil como um país à beira do abismo, busco mostrar as alternativas de resistência das forças populares que se organizam para lutar por direitos e reafirmam seu compromisso com a democracia. A burguesia aliada à oposição conservadora no congresso tenta atacar as parcas conquistas das classes trabalhadoras, mediante um golpe constitucional contra a Presidenta, cujo mandato foi legitimado pelas urnas. Vivemos um momento de tensões ideológicas rico em possibilidades de ampliar a participação política, a distribuição de renda e a soberania nacional. O Brasil é peça-chave na integração sul-americana, a qual contraria interesses das grandes potências e suas corporações. Está em jogo o futuro dos povos do Continente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil, democracia, rebeldia popular, soberania nacional.

**ABSTRACT:** In contrast to the media portrayal of Brazil as a country on the brink of the abyss, I try to show the resistance opportunities of those social movements organized to defend rights

and to reaffirm their commitment to democracy. The bourgeoisie allied with the Congressional conservative faction is attempting to attack the few working class gains through a constitutional coup d'état against the President whose mandate was legitimized at the polls. We, Brazilians, are living through an ideological struggle rich in possibilities for increasing popular political participation, for the distribution of wealth and national sovereignty. Brazil is the key to a South American integration that differs from the interests of the Great Powers and their corporations. At play is the future of the Continent's population.

**KEYWORDS:** Brazil, democracy, popular rebellion, national sovereignty

### 1 | INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação de massa não cansam de referir-se à recente situação do Brasil com as palavras: desastre econômico, corrupção, ameaças à democracia, traição do Partido dos Trabalhadores / PT, escândalo financeiro, crise política, recessão, inflação, etc. Os exemplos mais evidentes são a revista *Veja* e a rede de televisão *Globo*, grandes beneficiárias da ditadura civil-militar (1964-1985), que atuando como o principal partido ideológico da burguesia brasileira, pretendem

exercer um papel de orientação política e formação das massas. Nesse sentido, vale lembrar o que dizia Gramsci (1968:23) sobre a ação da imprensa no mundo moderno enquanto força dirigente superior aos partidos e, o mais preocupante, reconhecida como tal pela opinião pública: ‘um grupo de jornais ou de revistas são também eles partidos’. À época, o comunista italiano encarcerado citava nominalmente o *Times*, na Inglaterra, e o *Corriere della Sera*, na Itália. Atualizando sua observação sobre a imprensa, há razões de sobra para, no caso do Brasil, mencionar o papel decisivo desempenhado pela televisão.

Nada mais hipócrita do que a atitude da mídia e dos parlamentares opositores ao governo de Dilma Rousseff e seus aliados. O que motivaria tal postura política? A pergunta comporta respostas variadas e que se combinam: o inconformismo das forças conservadoras com sucessivas derrotas eleitorais; a ojeriza aos programas neodesenvolvimentistas do Estado brasileiro; o desejo de retorno ao ideário neoliberal ortodoxo característico da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002); o incômodo da classe alta ao ver trabalhadores adentrarem espaços que imaginava serem exclusivos; o patriarcalismo e o racismo dos segmentos mais reacionários da nossa sociedade; a aliança dos dirigentes políticos com os interesses das corporações multinacionais para liquidar a Petrobrás, privatizar o Pré-Sal e aderir ao Tratado de Livre Comércio Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership / TPP*, em inglês). Então, seriam essas as razões para o impeachment perpetrado mediante um golpe constitucional em nome de ‘restaurar a moralidade’ na política brasileira?

Por entender que as relações de poder em âmbito global influenciam a política nacional, começo esse artigo tratando das reações das grandes potências e da burguesia internacional às mudanças no panorama político da América do Sul no século XXI, em especial no tocante às expectativas de um projeto de integração regional autônomo e solidário. Na sequência, meu foco é a atual situação política do Brasil. Tendo em vista uma análise que contemple e distinga os elementos estruturais (movimentos orgânicos relativamente permanentes) dos elementos conjunturais (que se apresentam como ocasionais e imediatos), discuto as tensões domésticas, buscando identificar as raízes das lutas pelo controle do Estado, bem como examinar a crescente polarização Estado / mercado.

Este trabalho se baseia em vivências pessoais e na literatura que tem procurado refletir de forma crítica sobre o processo político em curso no país, à revelia das concepções dominantes nos meios de comunicação, círculos governamentais, empresariais e acadêmicos. Deste modo, tento esboçar uma apreciação dos governos brasileiros nos últimos 12 anos e concludo apontando algumas propostas elaboradas no âmbito da Frente Popular Brasil / FPB.

Lançada em setembro de 2015, a Frente sinaliza a resposta das forças populares às manobras de partidos e setores reacionários. Inconformados com a derrota por poucos votos nas eleições majoritárias de 2014, esses articularam um golpe constitucional, mediante o artifício de um impeachment oportunista, sem sólida

base jurídica e apoiado fortemente no ódio de uma elite conservadora. A justificativa alegada pelos defensores do pedido é de que o governo federal atrasou o repasse de dinheiro a bancos públicos para pagamento de programas sociais (designado vulgarmente como ‘pedalada fiscal’) e editou decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional. Nenhum dos dois casos, opinam juristas, configura ilegalidade ou inconstitucionalidade por parte do Executivo. Tudo leva a crer que destituir a presidenta é secundário; o projeto da direita brasileira associada à burguesia internacional visa, sobretudo, atender aos interesses do capitalismo, ainda que o preço a pagar seja o retrocesso econômico, social e político do país.

## 2 | TENSÕES INTERNACIONAIS: O CONTEXTO SUL-AMERICANO

Acompanhando Gramsci (1968: 44) para quem ‘Os elementos de observação empírica que comumente são apresentados desordenadamente nos tratados de ciência política deveriam... situar-se nos vários graus de relações de força, a começar pelas relações das forças internacionais’, abordo inicialmente as articulações político-ideológicas que incidem no jogo de poder na América do Sul. As perspectivas de inserção mundial do Subcontinente foram alteradas com a eleição de governantes formalmente comprometidos com o reconhecimento dos direitos sociais de segmentos discriminados - povos indígenas, populações negras, camponeses, pescadores, moradores das favelas, jovens, mulheres, etc. Opondo-se às propostas de integração dependente do poderoso vizinho do Norte (Área de Livre Comércio das Américas / ALCA), os sul-americanos acenam com formas inovadoras de cooperação regional (Mercado Comum do Sul / Mercosul, União de Nações Sul-Americanas / UNASUL, Associação Bolivariana para os Povos de Nossa América / ALBA), formulam alternativas de desenvolvimento, enfrentam elevadas dívidas públicas junto aos credores internacionais e buscam caminhos promissores para as acentuadas desigualdades sociais (MARTINS; GALLI, 2011).

Apesar desse conjunto de iniciativas não configurar, como alguns interpretam, uma ‘guinada à esquerda’, é preciso situá-las no âmbito das tendências continentais. Por um lado, observa-se a entrada na cena política de contingentes populacionais até recentemente considerados ‘marginais’, por outro, o perfil dos líderes eleitos é bem distinto dos que detiveram o poder desde a ruptura colonial. Se tais mudanças não indicam o fim de antigos pactos, não cabem dúvidas de que novas hegemonias estão em curso como ilustram as expressivas manifestações de resistência ao neoliberalismo e à globalização. Em parte, estas parecem indicar vontade de superação da mentalidade cultivada pelas elites e, em boa medida, reproduzida pelos meios de comunicação e pela academia.

Obviamente, nem o imperialismo aceita que nações sob sua tutela ousem, de modo autônomo e solidário, traçar os rumos do seu futuro, nem a história registra



mudanças bem-sucedidas sem dolorosos ajustes internos e externos. Portanto, é em um ambiente de grande turbulência política e social que os governos sul-americanos têm procurado atender as reiteradas promessas de uma vida melhor para seus povos. A situação se torna ainda mais complexa com a profunda e prolongada crise do capitalismo nos países centrais— da qual o tormento dos refugiados na Europa é apenas a ponta do iceberg - que vem gerando uma onda de restauração conservadora. Tal conjuntura de retrocesso econômico, social e político impacta na América do Sul. A ofensiva imperialista, iniciada com o golpe militar em Honduras (2009) contra o presidente eleito Manuel Zelaya e o golpe branco que depôs o presidente Fernando Lugo no Paraguai (2012), persiste, apesar das tentativas nem sempre bem-sucedidas de intervir em outros países da região, particularmente na Bolívia e no Equador. Recentemente, governantes da Argentina e da Venezuela, vizinhos e parceiros do Brasil na empreitada de um continente livre da dominação dos Estados Unidos, sofreram derrotas eleitorais que sinalizam um passo adiante em direção ao neoconservadorismo (MARTINS, 2015).

A coligação Mudemos, de centro-direita, ganhou o segundo turno das eleições presidenciais na Argentina, em 22 de novembro, com 51,4% dos votos. Pela primeira vez em 12 anos, o candidato identificado com o kirchnerismo não venceu o pleito e a Casa Rosada será ocupada por Maurício Macri, prefeito da capital portenha e empresário. O novo governante argentino visitou o Brasil e o Chile para tratar de acordos comerciais com o empresariado paulista; na ocasião, ele defendeu a aproximação com os Estados Unidos e anunciou sua intenção de propor ao Mercosul a suspensão da Venezuela. Cortejado pelos governos estadunidense e europeus, certamente, Macri aspira liderar as mudanças na política sul-americana, tornando o continente uma área de livre comércio e fortalecendo as negociações com a União Europeia e a recém-criada Aliança Transpacífica.

Os resultados das eleições para o legislativo venezuelano revelam que após 16 anos de governos bolivarianos, o Partido Socialista Unido da Venezuela / PSUV obteve 40% dos votos dos 20 milhões de cidadãos que foram às urnas em 6 de dezembro. No que pesem os erros de gestão do chavismo e a dependência do petróleo, é inegável que a “guerra econômica” encabeçada pela potência hegemônica e sua constante campanha diplomática e mediática contra Hugo Chávez contribuem fortemente para o desabastecimento, a inflação e a insegurança. Cansados das duras condições de vida, os eleitores votaram contra o governo de Nicolás Maduro, favorecendo a coligação opositora (Mesa Democrática da Unidade / MDU) que obteve 99 das 167 cadeiras da Assembleia Nacional. O crescimento eleitoral da direita não surpreendeu analistas do processo venezuelano. James Petras (2007) e Steve Ellner (2013) observaram que a prolongada carestia e a escassez de produtos alimentares enfraqueceriam o apoio da base social bolivariana ao socialismo do século XXI. Distanciando-se dos discursos de ‘vítima do imperialismo estadunidense’ ou do ‘autoritarismo chavista’, Manuel Sutherland (2015) diagnosticou a intensificação das contradições internas

com prováveis derrotas para os trabalhadores venezuelanos diante da intensa ação da burguesia e da inação da esquerda.

De fato, o que parece estar em disputa é o controle da grande potência sobre os rumos das nações latino-americanas. A penetração da China no continente constitui certa ameaça ao poderio estadunidense. Não por outro motivo houve tamanho empenho do presidente Barak Obama na aprovação, em outubro de 2015, do Tratado de Livre Comércio Transpacífico, negociado de forma secreta há mais de 8 anos. Seus objetivos são abolir barreiras comerciais para acesso a bens, serviços e investimentos, além de estabelecer regras uniformes de propriedade intelectual, ambientais e trabalhistas para os Estados membros (EUA, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã). Como principal articulador do TPP, os Estados Unidos definiram um padrão de arranjos comerciais cujos maiores beneficiários são as grandes corporações, o que tanto enfraquece as negociações em curso no âmbito do Mercosul e do BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), blocos econômicos e geopolíticos dos quais o Brasil participa ativamente, quanto prejudica importante segmento da economia brasileira, já que em 2014, mais de um terço de nossa exportação industrial foi destinada aos países signatários desse Tratado.

Objeto da cobiça imperialista, desde sua criação em 1953, após a memorável campanha 'O petróleo é nosso', a Petrobrás está no centro das investigações da operação denominada 'Lava Jato', iniciada em março de 2014, quando foram processadas organizações criminosas que operavam no mercado paralelo de câmbio. A apuração realizada pelo Ministério Público Federal / MPF evoluiu para a descoberta de indícios de um esquema de corrupção, envolvendo grandes empreiteiras organizadas em cartel que pagavam propinas aos altos executivos da maior empresa de economia mista brasileira e outros agentes públicos. Um ano depois, conhecidos os membros de partidos responsáveis pela indicação dos diretores da Petrobrás, a operação Lava Jato passou a alimentar a instabilidade política, causada, sobretudo, pelo fato de as elites não aceitarem os valores e as regras do jogo democrático quando essas não lhes favorecem.

Auxiliados pela mídia, que costuma dar tratamento moralista ao fenômeno da corrupção, o capital internacional e a fração da burguesia brasileira a ele associado investem pesado na derrota do neodesenvolvimentismo. Dirigentes do Partido Social Democrata Brasileiro / PSDB se manifestam contra tal política, argumentando que atrasa o desenvolvimento tecnológico e prejudica a Petrobrás. Não por mera coincidência José Serra, senador do PSDB, se esmera para aprovar o Projeto de Lei 131/2015 que revoga a exigência da Petrobrás como operadora única do Pré-Sal, estabelecendo normas de privatização semelhantes às implementadas durante a gestão do presidente Cardoso. Já no final de 2009, durante encontro no Congresso, Serra garantia à diretora da Chevron no Brasil de que, eleito presidente, as empresas petrolíferas estrangeiras não precisariam se preocupar com a 'onda nacionalista', como

revela o site WikiLeaks, fundado por Julian Assange. O esquema de monitoramento dos EUA para obter informações sobre a Petrobrás também foi denunciado por Edward Snowden, ex-funcionário da CIA e da Agência de Segurança Nacional.

Em um momento no qual a crise do capitalismo alcança dimensões de uma crise civilizatória; no qual o terrorismo é apresentado como uma ameaça maior do que a fome e a miséria; no qual a especulação e o consumo prevalecem sobre a produção de bens; no qual se difunde a ideia de que a política é atividade profissional, burocrática, a ser evitada pelo cidadão comum, exceto no período eleitoral, cada vez mais pessoas são induzidas a apoiar iniciativas de segurança, sejam particulares ou estatais, mesmo que estas limitem seus anseios de liberdade.

Além disso, muitos partidos progressistas ao chegarem ao governo, preocupados em manter e se manter nas estruturas de poder, se conformam com os procedimentos da legalidade burguesa, priorizam a distribuição de cargos e participam de esquemas habituais de corrupção. Com frequência esquecem o principal: cuidar da formação e organização política de suas bases sociais. Se há alguns anos ser alfabetizado constituía requisito para a cidadania, hoje a 'alfabetização política' é imprescindível para construir uma comunidade nacional com amplo protagonismo das classes trabalhadoras.

Tal descuido, ou melhor equívoco, dos partidos, em boa parte, explica a perplexidade ideológica da esquerda frente aos atrativos materiais da sociedade de consumo e aos ditames do pensamento único. O Estado se tornou o alvo preferencial das críticas ferrenhas do neoliberalismo, sendo responsabilizado por tudo que de negativo ocorre na sociedade. Não caberia esperar outra coisa da direita que resiste agressivamente, por exemplo, ao mais tímido reconhecimento da igualdade de direitos e a qualquer tentativa de políticas externas soberanas.

Para Emir Sader, as forças de esquerda deveriam ter claro que a disputa pelo Estado, produto e manifestação do antagonismo inconciliável das classes, não é apenas para assenhorar-se da máquina governamental. Conforme as expectativas deste estudioso da dinâmica socioeconômica e política latino-americana, o propósito da conquista do Estado:

Es para fortalecer a las políticas sociales y a los bancos públicos, es para democratizar el sistema tributario, es para rescatar y fortalecer empresas estratégicas para la economía, es para afirmar proyecto nacionales, es para democratizar el proceso de formación de la opinión pública, es para apoyar políticas culturales de carácter pluralista, es para desarrollar un discurso democrático, público, popular, soberano. (Agencia de Informação Frei Tito para a América Latina / ADITAL, 02/12/2015).

Refletindo sobre os dilemas da esquerda na América Latina, Immanuel Wallerstein (2011:359) observa que esta logrou alguns êxitos na primeira década do século XXI e se tornou, no cenário mundial, uma força geopolítica relativamente autônoma. Porém, ele continua, surgem contradições com os movimentos populares que apoiaram os partidos vitoriosos na medida em que seus governos estimulam projetos neodesenvolvimentistas com forte intervenção do Estado, mas sempre respeitando

os limites do modelo econômico neoliberal. Apoiada nesta abordagem mais ampla, examino o cenário político do Brasil contemporâneo.

### 3 | TENSÕES DOMÉSTICAS: O CASO BRASILEIRO

Nos últimos 12 anos, o Brasil vem ensaiando a configuração de uma base republicana que pretende dar centralidade ao social, fazendo com que o Estado ofereça serviços a milhões de pessoas. As ações governamentais tentam estimular a inserção de vastos contingentes na comunidade nacional. Este é o sentido mais profundo da distribuição massiva de bolsas de sobrevivência aos mais carentes, do apoio financeiro a numerosos pequenos negócios, de investimentos para acesso dos jovens ao ensino superior, de acenos a inclusão de etnias segregadas e de ampliação dos direitos de populações estigmatizadas. Apesar de combatidas pelo pensamento conversador e não obstante seus efeitos limitados quanto à superação das desigualdades, é inequívoco o estímulo que estas iniciativas representam à coesão social.

É nesta perspectiva que alguns intelectuais de esquerda apoiam a candidatura de Dilma Rousseff, ainda no primeiro turno da campanha presidencial de 2014. Ladislau Dowbor lembra que os eleitores no topo da pirâmide social desejam manter os privilégios dos quais sempre usufruíram. Na ótica da burguesia, direcionar recursos governamentais às famílias pobres configuraria uma prática assistencialista, um desvio do papel do Estado. Ao se sentirem ameaçados, revidam exigindo cortes nos serviços e nas políticas públicas de modo a garantir que a burocracia continue atuando em seu favor, financiando empreendimentos privados com dinheiro público. Em sua entrevista, o economista alerta: “... há os que querem a volta ao passado, à restrição das políticas sociais, à redução das políticas públicas... A verdade é que a máquina administrativa herdada foi feita para administrar privilégios, não para prestar serviços. E os privilegiados a querem de volta.” (Carta Maior, 21/09/2014).

Os dois depoimentos apresentados a seguir, apesar de provenientes de lideranças com trajetórias políticas e de vida diferentes, revelam o ódio social da elite brasileira:

Surgiu um fenômeno que eu nunca tinha visto no Brasil. De repente, vi um ódio coletivo da classe alta, dos ricos, contra um partido e uma presidente. O ódio decorre do fato de que o governo revelou uma preferência forte e clara pelos trabalhadores e pelos pobres. Bresser Pereira, ex-ministro do PSDB. (Folha de São Paulo, 01/03/2015).

Acho que isso explica o ódio e a mentira dessas pessoas. Pobre ir de avião começa a incomodar; fazer faculdade começa a incomodar; tudo que é conquista social incomoda uma elite perversa. Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do Brasil (Jornal do Brasil, 25/07/2015).

Segundo um dos fundadores do PSDB, hoje afastado por avaliar que o partido enveredou para o campo da direita, o ‘ódio coletivo da classe alta’ é um fenômeno novo, fruto da tentativa de firmar um pacto neodesenvolvimentista que una a sociedade brasileira, deixando de fora os empresários rentistas, o setor financeiro e

os capitalistas estrangeiros. A iniciativa fere os interesses do capitalismo internacional que costuma obter benesses dos governos para ocupar o mercado interno com seus investimentos e suas multinacionais. O resultado perverso desse pacto é que o Brasil está caminhando rumo à desindustrialização e voltando à condição de país exportador de bens primários.

Nas palavras do carismático organizador do PT e, hoje, liderança reconhecida globalmente, o ódio da elite deve-se à melhoria da autoestima dos trabalhadores brasileiros, em decorrência de algumas poucas, mas significativas conquistas sociais. Em uma sociedade ainda marcadamente escravocrata e patriarcal, com forte preconceito de classe, o acesso dos ‘debaixo’ a lugares considerados exclusivos da burguesia é inaceitável, sobretudo se a mudança (às vezes mais simbólica do que real) for fruto de uma política de Estado. A preconceituosa frase ‘ponha-se no seu lugar’ continua em uso no nosso país!

A minoria no topo da pirâmide acha que seus impostos financiam a transferência de renda para a classe trabalhadora e, portanto, saem de seu bolso os recursos para a prestação de serviços públicos direcionados às camadas mais pobres. Um caso emblemático da reação conservadora e elitista é o Programa Mais Médicos, iniciado em 2013, e que tem levado profissionais da saúde para comunidades em regiões distantes dos grandes centros urbanos de modo a prestar, emergencialmente, o atendimento básico às populações desassistidas. A presença de estrangeiros entre os contratados pelo governo federal, em particular de numerosos e dedicados médicos cubanos, desencadeou uma onda de protestos contra o programa. Além da questão financeira, o que parece motivar as manifestações desfavoráveis é o fato de a corporação médica querer controlar o mercado da medicina para mantê-lo lucrativo às custas da saúde popular. O que está em jogo na saúde como na educação é a ânsia de privatização dos serviços públicos; em outras palavras, a antiga polarização Estado-mercado, que na era neoliberal assumiu a forma público-privado.

Portanto, nunca é demais ressaltar, são os setores mais reacionários da sociedade brasileira, associados ao imperialismo, que sistematicamente atacam a política social não apenas pelo lado econômico, mas também pelo lado ideológico e simbólico. É visível a ansiedade, a tensão e o incômodo que sentem quando pessoas de classes populares entram em espaços que acreditavam serem exclusivos. Não por outra razão esses setores têm sido os principais agentes da instabilidade democrática.

Com propriedade, Frei Betto afirma que a crise brasileira nada mais é que uma crise do modelo de democracia ocidental. Nas suas próprias palavras:

Na economia capitalista não existe democracia. Existe apropriação privada, competitividade, submissão aos ditames do mercado e não aos interesses da nação. Todas as vezes que se fala em democratizar a economia, como uma simples distribuição de renda, as elites puxam as armas – golpes de Estado, evasão de divisas, guerras.

Em pleno período pós-eleitoral, quando parlamentares contestam as regras



democráticas, as alianças partidárias e o sistema político brasileiro, é lançado um filme que retrata o Brasil dividido. Misto de drama e comédia, o longa metragem *Que Horas Ela Volta*, dirigido por Anna Muylaert, confronta o Nordeste e o Sudeste, os ricos e os pobres, o país segregacionista e a ideia de unidade nacional. A empregada doméstica foi escolhida como símbolo para ilustrar a condescendência de certa elite que, como diriam os sociólogos Michel Pinçon e Monique Pinçon-Charlot (1998), “acredita sinceramente ter sido feita para ocupar tal posição”. No entanto, sua filha pertence a uma nova geração disposta a romper as assimetrias sociais baseadas em acordos velados, sendo mais consciente de seus direitos e desejos. Diferentemente da mãe, a jovem estudante que aspira entrar na faculdade de arquitetura está preparada para contestar uma submissão incompatível com sua condição de cidadã. O filme desperta atenção do público que vê na tela do cinema suas próprias famílias.

Assim como o cinema, a música também propicia manifestações de amor e ódio, tristeza e alegria. Os artistas parecem dotados de maior sensibilidade para apreender e expor as mudanças sociais, os medos e as esperanças das coletividades humanas; tem a habilidade de transformar emoções e afetos em obras de arte. A conhecida frase de Renato Russo (1960-1996) - ‘Não tenho tempo para odiar quem me odeia. Estou ocupado demais, amando quem me ama’ - expressa o ponto de vista de alguém que viveu e produziu intensamente até sua morte prematura, devido a complicações causadas pelo HIV. Os preconceitos que o cantor e compositor brasileiro, vocalista e fundador da banda de rock Legião Urbana, enfrentou em sua curta existência parecem ter-lhe ensinado a não desperdiçar o tempo precioso com sentimentos de ódio. Certamente, o músico se referia a relações pessoais, mas talvez este seja o caminho a percorrer na política face aos protestos raivosos que dificultam os esforços de gestão da coisa pública ao longo de 2015.

Algo que não está diretamente relacionado à distribuição de renda entre as classes, mas que influencia em grande parte a rejeição da Câmara e do Senado ao governo Dilma, é a disputa em torno de valores democráticos: a defesa dos direitos das mulheres, da criança e do adolescente, dos negros e quilombolas, dos indígenas, de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/ LGBT. Embora não haja uma política inovadora para estes movimentos, a presidenta vem tomando medidas mais ousadas do que aquelas dos governos de Cardoso. Basta lembrar as cotas raciais no serviço público e nas universidades, as tentativas de garantir o direito ao aborto em determinadas situações previstas em lei, a atuação da Comissão Nacional de Direitos da Mulher, o apoio aos movimentos populares. O acolhimento das reivindicações destes segmentos sociais provocou intensa reação dos parlamentares conservadores, ligados sobretudo às igrejas e aos militares. Sua animosidade chega a tal ponto que sonham em reimplantar o obscurantismo na sociedade brasileira disseminando a aversão ao outro, o ódio ao diferente.

Buscando entender o fenômeno do ódio coletivo, Leonardo Boff recorre a dois analistas da violência. Conforme René Girard (*Le Bouc Émissaire*, 1982), a medida



em que se acirram os conflitos políticos, o oponente precisa convencer a maioria da sociedade de que o culpado é tal pessoa ou partido, a quem atribui toda responsabilidade pela corrupção. Assim, consegue desviar a atenção de suas próprias ações e, aliviado, continua com sua lógica corrupta. Já Carl Schmitt (O conceito do político, 2003) atribui aos opositores na política o mesmo tipo de raciocínio que aplicava a um determinado povo, no caso, o alemão. Dizia ele que uma nação para firmar sua identidade deve identificar um inimigo, desqualificá-lo e difamá-lo com todo tipo de preconceito.

Valton Miranda (2015:32) aprofunda a noção de ‘inimigo’ na teoria de Schmitt e observa que, ao tempo em que traz elementos histórico-culturais para compreender o surgimento do nazismo, permite leituras enriquecedoras da política moderna, pois ‘todo governante no poder está sob a sombra fascinante da tirania’, ou seja, o soberano transcende a vontade popular. De acordo com Miranda, a ética schmittiana não pode ser outra senão aquela nascida da dominação purificadora, presumida como racial ou cientificamente superior. Para o filósofo alemão, conceito e prática do inimigo são inerentes à política, sendo esta compreensão fundamental à ideia de soberania de um Estado de exceção, em contraste com a visão gramsciana.

Penso que as reflexões de Gramsci (1968) sobre o Estado ampliado e o partido político também ajudam a explicar a “crise de hegemonia” no Brasil de nossos dias. Entendendo que o Estado é coerção revestida por busca de hegemonia, na sociedade política, a dominação é assegurada por aparatos de força, enquanto na sociedade civil, as classes buscam afirmar a noção de serem seus projetos consensuais, utilizando-se de aparelhos privados de hegemonia (escolas, sindicatos, partidos, meios de comunicação). Nos termos propostos por Gramsci, seria um erro teórico distingui-las, pois ambas as esferas atuam para garantir a reprodução das relações de poder necessárias ao desenvolvimento capitalista. Tal concepção esclarece melhor a luta sistemática pelo controle do Estado, via de regra imputada a fatores ocasionais, tais como: a intransigência parlamentar, os sectarismos partidários, as desavenças pessoais, as acusações moralistas e as incriminações financeiras, entre outras.

No artigo mencionado previamente, Boff argumenta que existe uma clara intenção de tornar o PT o ‘bode expiatório’ da desestabilização política e econômica que marca o primeiro ano do atual governo Dilma. Com isso, prossegue, procura-se invalidar as conquistas dos trabalhadores e reconduzir ao poder aqueles que sempre estigmatizaram o povo e ocuparam a burocracia do Estado em benefício próprio.

Por um lado, os fatos objetivos, a exemplo da citada operação ‘Lava Jato’, agravados pela acentuação ideológica da imprensa, favorecem a criação de um ambiente de desânimo que enfraquece os laços de solidariedade e coesão nacional. A instabilidade institucional, sem dúvida, se concentra em torno do Executivo, mas atinge igualmente o Legislativo e o Judiciário. Os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são objeto de investigação criminal. A aprovação das contas da presidência depende do Tribunal de Contas da União / TCU, cujo presidente responde a sindicância interna acusado de tráfico de influência. Já os gastos com a campanha

presidencial serão averiguados por um ministro do Tribunal Superior Eleitoral /TSE que manifesta abertamente suas preferências partidárias. O Supremo Tribunal Federal / STF, julgando a partir de compromissos políticos e conveniências corporativas, interfere nos poderes fundados na soberania popular e nos direitos da cidadania.

Por outro lado, as desigualdades sociais persistem. Face à apatia das esquerdas, cuja essência é crer e realizar utopias, o desencanto da juventude com partidos, sindicatos e a própria política poderá favorecer grupos de direita, caso a ação direta não se transforme em projeto revolucionário. No Brasil, um dos mais expressivos protestos populares eclodiu em 2013, as chamadas ‘Jornadas de Junho’, iniciadas em São Paulo e que, rapidamente, se alastraram por todo o país. A mobilização inicial contra o aumento das tarifas dos transportes públicos, convocada pelo Movimento Passe Livre, reuniu um conjunto heterogêneo de vozes rebeldes e apartidárias que reivindicavam o direito à cidade (MARICATO, 2013). Os protestos incluíam múltiplas demandas contra a militarização das favelas, a falta de emprego, a violência cotidiana e seletiva que atinge a jovens negros, a precariedade dos serviços de educação e saúde, as intervenções excludentes em benefício de megaeventos como a Copa e as Olimpíadas, entre outras, ampliando a agenda da mobilidade urbana. Sem poder ignorar os movimentos antiliberais, a mídia passa a denominar os que deles participam de “baderneiros” e “vândalos”. Ao colocar em xeque o modelo de desenvolvimento, a forma de fazer política e a democracia representativa, a resistência popular renova a utopia!

#### 4 | E A LUTA CONTINUA...

Entre outros méritos, as manifestações de rua revelam que as lutas no terreno estratégico que é o Estado expressam a correlação de forças entre as classes sociais. As contradições no seio dos governos progressistas entre defensores do modelo neodesenvolvimentista de caráter nacionalista e defensores do modelo neoliberal de caráter imperialista impulsionam as lutas populares. Durante o ano de 2015, em todo Brasil, ocorrem sucessivas greves operárias, manifestações sindicais, ocupações de fábricas bem como de prédios por famílias sem-teto descrentes dos programas de habitação popular e de fazendas por camponeses insatisfeitos com o arrefecimento das desapropriações de terra. Tais acontecimentos, raramente noticiados pela grande imprensa, refletem o descontentamento de boa parte da base social do PT.

Mais importante, a meu juízo, evidenciam quão distante se encontra do desafio inicial de construir um partido orgânico, “propagandista e organizador de uma reforma intelectual e moral, o que significa criar o terreno para um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total da civilização moderna” (Gramsci, 1968: 8 e 9). Em 12 anos no governo, o maior partido popular falhou em sua missão de formar dirigentes capazes para que um grupo social

“se articule e, de caos tumultuado, se transforme em exército político organicamente predisposto” (GRAMSCI, 1968: 86).

É o que revela o discurso de Lula, em fevereiro de 2015, nos 35 anos de fundação do PT, ao afirmar que esse se transformou em um partido igual aos outros: “...deixando de ser um partido das bases para ir se tornando cada vez mais um partido de gabinete. As direções, tanto as regionais quanto a nacional, muitas vezes ficaram prisioneiras dessa lógica. Tornaram-se burocráticas e menos representativas da nossa base social.”

Após um momento de perplexidade e hesitação face à ofensiva da elite revanchista e oligárquica, que também mobiliza a população para ir às ruas obtendo sucesso em seu intento golpista, as correntes democráticas e de esquerda se agrupam na Frente Brasil Popular. Para Roberto Amaral, um de seus idealizadores, esse é “um projeto histórico no sentido de que atende a uma necessidade do processo social.” Em junho teve início a mobilização de centrais sindicais, partidos políticos, pastorais, movimentos estudantis e sociais do campo e da cidade, que culmina com o lançamento da Frente no dia 5 de setembro, em Belo Horizonte, do qual participaram 2,5 mil representantes provenientes de 21 estados e do Distrito Federal.

Ampla, massiva e unitária, seus objetivos são a defesa da legalidade democrática e o combate à política socioeconômica recessiva do governo Dilma. Um de seus compromissos é a elaboração de um novo programa de desenvolvimento nacional, que garanta o protagonismo dos trabalhadores, dos jovens e das mulheres, a diversidade sexual, a igualdade racial, entre outros expressos no Manifesto à Nação. Mas isso ainda não é tudo: a FBP considera primordial democratizar os meios de comunicação e recuperar a ideia de reforma do sistema político. Convocadas pelo coletivo nacional da Frente, cerca de 250 mil pessoas retornaram às ruas no dia 16 de dezembro, em 42 cidades, para defender as conquistas sociais e resistir ao golpe antidemocrático em curso.

Um fato marcante na história das lutas por educação ocorre em novembro de 2015, quando milhares de estudantes secundaristas resistem por cerca de um mês ao fechamento de escolas públicas em São Paulo, ocupando mais de 200 estabelecimentos e realizando protestos nas ruas apoiados por professores, pais, intelectuais e artistas. O projeto de reforma do ensino médio proposto pelo governo de Geraldo Alckmin (PSDB) com aval do empresariado, mas sem consulta à comunidade escolar, pretendia tornar a educação um mercado atrativo para o setor privado.

Em dezembro, fruto da mobilização da juventude, a reorganização do sistema de ensino é suspensa pelo governador e o secretário de educação se demite. Durante o período da ocupação, mesmo com a violenta repressão policial e mais de 100 detidos, impressiona a rotina de aprendizado, debate político e atividades culturais promovidos pelos estudantes, que se organizam em equipes para cumprir diferentes tarefas e manter as escolas limpas, seguras e funcionando. Vitoriosos, deixam lições importantes que começam a ser colocadas em prática por seus colegas secundaristas de Goiás,

contrários à proposta do governador do PSDB de terceirizar os estabelecimentos de ensino médio.

Entre outros méritos, as ocupações estudantis expõem os graves problemas educacionais do estado mais rico do Brasil e o modo autoritário como os dirigentes do partido há mais de 20 anos no governo paulista lidam com as políticas públicas. As lutas de massa ensinam que as mudanças sociais só serão conquistadas mediante união, solidariedade e formação política.

Na contramão dos que apostam em uma crise avassaladora e cuja única saída seria o retorno ao neoliberalismo, as forças populares demonstram que uma nação democrática se constrói com resistência e rebeldia. O momento é rico em possibilidades de o povo brasileiro ampliar a participação política, a distribuição de renda e a soberania nacional.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, R. **A serpente sem casca, da 'crise' à Frente Popular**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2015.

BETO, F. **O boteco do PT**. [Acesso em 14 Dezembro 2015 (<https://www.google.com.br/>

BOFF, L. **O persistente bullying midiático sobre o PT**. [Acesso 8 Agosto 2015 (<http://www.pt.org.br/boff-o-persistente-bullying-midiatico-sobre-o-pt/>).]

DOWBOR, L. **Voto Dilma, uma questão de bom senso**. [Acesso em 21 Setembro 2015 (<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ladislau-Dowbor-Voto-Dilma-uma-questao-de-bom-senso/4/31841>)].

ELLNER, S. 'Social and Political diversity and the democratic road to change in Venezuela'. **Latin American Perspectives**. Issue 190. v. 40, n. 3, 2013.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

INSTITUTO LULA. [Acesso em Abril 2015 (<http://www.institutolula.org/discurso-de-lula-na-comemoracao-dos-35-anos-do-pt>)].

MARICATO, E. et altri (2013). **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior.

MARTINS, M.D. & GALLI, R.E. (2011). **Multilateralismo e reações sul-americanas**. Fortaleza: EdUECE.

MARTINS, M. D. (2015). South American Challenges to the current world order. **Latin American Perspectives**. Issue 200, v. 42, n. 1: 115-120.

MIRANDA, V. (2015). **O inimigo necessário** – a paranoia em Carl Schmitt. São Paulo: Editora Intermeios.

PETRAS, J. (2007). 'Venezuelan Referendum: a post-mortem and its aftermath'. **Tensões Mundiais**. v.3, n.5: 94-110.

PINÇON, M. & PINÇON-CHARLOT, M. (1998). **Grandes Fortunes** – dynasties familiales et forms de richesse en France. Paris: Éditions Payot & Rivages.

SADER, E. **La disputa es por el Estado**. ADITAL [Acesso em 12 Setembro 2015 ([http://www.adital.com.br/site/noticia\\_imp.asp?lang=ES&img=S&cod=87544](http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=ES&img=S&cod=87544))] .

SUTHERLAND, M. (2015). **Venezuela: crisis, importación, dólares, inflación-escasez y el default inevitable**. [Acesso em 12 Dezembro 2015 (<http://www.aporrea.org/trabajadores/a213256.html> )] oteco+do+PT&oq=o+boteco+do+pt&aqs=chrome.0.69i59j69i60j69i64.4513j0j7&sourceid=chrome&es\_sm=93&ie=UTF-8)].

BOFF, L. **O persistente bullying mediático sobre o PT**. [Acesso 8 Agosto 2015 (<http://www.pt.org.br/boff-o-persistente-bullying-midiatico-sobre-o-pt/>)] .

DOWBOR, L. **Voto Dilma, uma questão de bom senso**. [Acesso em 21 Setembro 2015 (<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ladislau-Dowbor-Voto-Dilma-uma-questao-de-bom-senso/4/31841>)] .

ELLNER, S. 'Social and Political diversity and the democratic road to change in Venezuela'. **Latin American Perspectives**. Issue 190. v. 40, n. 3, 2013.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

INSTITUTO LULA. [Acesso em Abril 2015 (<http://www.institutolula.org/discurso-de-lula-na-comemoracao-dos-35-anos-do-pt> )].

MARICATO, E. et altri (2013). **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior.

MARTINS, M.D. & GALLI, R.E. (2011). **Multilateralismo e reações sul-americanas**. Fortaleza: EdUECE.

MARTINS, M. D. (2015). South American Challenges to the current world order. **Latin American Perspectives**. Issue 200, v. 42, n. 1: 115-120.

MIRANDA, V. (2015). **O inimigo necessário** – a paranoia em Carl Schmitt. São Paulo: Editora Intermeios.

PETRAS, J. (2007). 'Venezuelan Referendum: a post-mortem and its aftermath'. **Tensões Mundiais**. v.3, n.5: 94-110.

PINÇON, M. & PINÇON-CHARLOT, M. (1998). **Grandes Fortunes** – dynasties familiales et forms de richesse en France. Paris: Éditions Payot & Rivages.

SADER, E. **La disputa es por el Estado**. ADITAL [Acesso em 12 Setembro 2015 ([http://www.adital.com.br/site/noticia\\_imp.asp?lang=ES&img=S&cod=87544](http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=ES&img=S&cod=87544))] .

SUTHERLAND, M. (2015). **Venezuela: crisis, importación, dólares, inflación-escasez y el default inevitable**. [Acesso em 12 Dezembro 2015 (<http://www.aporrea.org/trabajadores/a213256.html> )].

## EMPRESÁRIOS NA POLÍTICA BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS SOCIOECONÔMICOS DETIDOS E CARREIRA POLÍTICA DESEMPENHADA, 1990-2015

**Icaro Gabriel da Fonseca Engler**

Universidade Federal de Pelotas, Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política  
Pelotas – Rio Grande do Sul

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar os Deputados Federais brasileiros, durante o período de 1990 até 2015, que são identificados profissionalmente como sendo *empresários*. Os principais aspectos abordados são os recursos detidos por estes indivíduos, sendo eles: i) os recursos econômicos, extraindo estes dados das declarações de bens entregues ao Tribunal Superior Eleitoral; ii) os recursos sociais, restritos a trajetória acadêmica e profissional, obtidos no Dicionário Histórico Bibliográfico; e iii) a carreira política desempenhada, categorizando todos os cargos eletivos ocupados até o ano de 2015. Através destas informações é possível demonstrar as diferentes posições sociais ocupadas por estes agentes, bem como as relações entre elas. Neste universo já existem pelo menos duas posições distintas, a política, na função de Deputado, bem como a econômica, na ocupação de *Empresário*, sendo possível identificar uma lógica de mobilização dos recursos com o intuito de se localizar em posições socialmente valorizadas, como se fossem um trunfo social e político, que é fundamental para a manutenção dos cargos

eletivos e, por sua vez, da carreira política. Nestes termos, acredita-se que determinar a posição social global dos agentes, composta a partir dessa multiposicionalidade em diferentes *espaços sociais* é de extrema valia como indícios de *estratégias de reprodução social*. Por outro lado, é também considerar a dimensão social do *espaço político*, não restringindo sua análise somente as carreiras e cargos eletivos, pois existe todo um *background social* prévio ao recrutamento político, bem como um não abandono, após o sucesso eleitoral, destes recursos sociais adquiridos anteriormente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Elites Políticas; Empresários; Carreira Política; Recursos Socioeconômicos.

### 1 | INTRODUÇÃO

No decorrer da década de 90, dentro de um novo quadro institucional de representação política, muitos autores voltaram a questionar a relação entre *empresários e política*, retomando a agenda de pesquisa que tinha como temática o *empresariado como ator político* e os seus *espaços de atuação*. Um indício é a organização da “Rede de Pesquisadores Empresa, Empresários e Sociedade”, que resultou em diversas publicações como Livros e Dossiês de revistas, bem como a realização



deste *Workshop* bianual desde 1998, cuja umas das linhas temáticas aborda a relação dos *empresários e política*, focando principalmente nas ações coletivas e formação de políticas por parte deste grupo.

Mesmo assim, os estudos relacionando diretamente *empresários* e posições no *Legislativo*, são de alguma forma escassos, tanto nas pesquisas temáticas que focam no *empresariado* – que primeiramente se dedicaram a analisar as relações com o poder executivo, e posteriormente as relações com o poder legislativo em torno do *lobby* e grupo de pressão – quanto nos trabalhos sobre eleições, instituições políticas e Congresso Nacional - que analisam as bases sociais das *elites políticas*, em geral, não procurando um recorte econômico, ou de uma categoria ocupacional ligada a atividades econômicas.

A questão é que independente da problemática de *representação de interesses* e para além do período democrático, a participação de grupos ligados a atividades econômicas no espaço político ocorreu durante vários momentos da história brasileira. Inclusive, de acordo com instituições que analisam a composição do Congresso Nacional, os casos enquadrados como *empresários* são o grupo que mais ocupou cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições de 1990 até 2015, ocorrendo variações em determinadas eleições, mas atingindo o percentual de aproximadamente 27% no período, enquanto os casos enquadrados como advogados, grupo profissional que geralmente recebe destaque nos estudos sobre elites políticas, giraram em torno de 18%.

Sendo assim, a participação no Congresso Nacional, e em específico na Câmara dos Deputados, de *empresários*, ou seja, de grupos ligados a atividades econômicas, é um fenômeno social demonstrável. Contudo, as principais análises realizadas focam nos impactos institucionais sobre as estratégias dos atores e os resultados das políticas públicas promovidas, tendo como objeto o *comportamento, representação de interesses e agenda legislativa*, não abordando, por exemplo, o perfil destes grupos dirigentes (LOUREIRO e OLIVIERI, 2002).

Nestes termos, este trabalho tem como objetivo analisar os Deputados Federais brasileiros, durante o período de 1990 até 2015, que são identificados profissionalmente como sendo *empresários*. Os principais aspectos abordados são os recursos detidos por estes indivíduos, sendo eles: i) os recursos econômicos, extraído estes dados das declarações de bens entregues ao Tribunal Superior Eleitoral; ii) os recursos sociais, restritos a trajetória acadêmica e profissional, obtidos no Dicionário Histórico Bibliográfico; e iii) a carreira política desempenhada, categorizando todos os cargos eletivos ocupados até o ano de 2015.

A questão mais geral em que esse trabalho se enquadra, parte da problematização entre *grupos econômicos e política*, que em um sentido amplo é colocado para qualquer agente ou grupo social, onde não existe *a priori* uma passagem direta, mecânica ou “natural” de determinados indivíduos para a *política*, ou seja, a entrada no espaço político é o resultado de um processo de mobilização bem sucedida de

recursos sociais, que podem ter sido herdados ou adquiridos no decorrer da trajetória social e profissional, que são valorizados social e politicamente, tanto na apresentação para os eleitores como candidato e assim angariando votos, como também para o próprio espaço político entre os seus pares e profissionais da política (DULONG, 1996; LEVEQUÉ, 1996; MATHIOT E SAWICKI, 1999; OFFERLÉ, 1999).

No caso específico de se trabalhar com agentes relacionados a atividades econômicas existem pelo menos dois entraves importantes de serem mencionados, que partem das possibilidades de denominação desse grupo, influenciando na operacionalização da pesquisa. O primeiro é a fluidez apresentada por esta categoria ao se tratar de uma atividade ocupacional e não profissional, ou seja, não existe um diploma universitário que habilite o *empresário*. Apesar de existirem áreas e cursos mais próximos ao meio econômico, a ausência desta condição não permite utilizar o critério escolar na definição do universo empírico, em comparação com outros estudos que analisam a relação entre determinadas profissões e o espaço político, por exemplo a de Advogado, Economista, Médico, etc.

Esta categoria ocupacional permite, de uma maneira menos rigorosa ao ser comparada com as profissões, o auto posicionamento, ou seja, um “uso” como trunfo social de apresentação. Nestes termos, pode ocorrer uma associação entre “ser” *empresário* e deter um alto *patrimônio econômico*, mas também entre a posse destes bens econômicos e a dimensão simbólica de “*pessoa bem-sucedida*” (PINÇON E PINÇON-CHARLOT, 2007).

Da mesma forma que o seu “desuso” também merece o devido cuidado, como uma estratégia de esconder esta posição e/ou fazer o “uso” de outro trunfo. Como é o caso dos agentes que detém atividades econômicas, mas não se apresentam como *empresários*, ou qualquer outro termo relacionado com esta ocupação, posicionando-se profissionalmente pelo diploma escolar de diversas ordens, mesmo sem ter exercido a profissão (CORADINI, 2001, p. 7 – 24).

Dito isso, não é intenção deste trabalho apontar quem são os *empresários na política*, no sentido de elencar os indivíduos e delimitar quem estaria dentro ou fora desse grupo, justamente por existirem diferentes lógicas de apresentação e mobilização de recursos sociais. Da mesma forma, ao considerar a própria categoria ocupacional como um trunfo que está em jogo, nestas lógicas de apresentação, não convém delimitá-la através de uma definição, pois cada caso pode se identificar como *empresário*, ou atividade correlata, e dispor de diferentes patrimônios socioeconômicos.

Além disso, estas questões enunciadas estão presentes dentro de um contexto social específico, no caso o brasileiro, onde é necessário considerar as relações possíveis entre posições econômicas e o espaço político. A primeira se refere ao tipo de Estado, que em países como o Brasil, tendem a apresentar uma lógica clientelística ou patrimonialista, ancoradas em uma lógica informal de representação de interesses. Nestes termos ocorre uma personalização dos mandatários, no sentido que são confundidos com os próprios cargos políticos ocupados, com isso, é determinante a

proximidade pessoal com este centro de poder na disputa pelo controle da alocação de recursos. Por fim, essa estratégia se estende sobre outros espaços sociais, onde a lógica política tende a servir como consagração social e, inclusive, ao acesso a posições econômicas importantes (BADIE E HERMET, 2001, p. 177 - 183).

Sendo assim o recorte proposto obedeceu a dois critérios objetivos: i) ter sido eleito para o cargo de Deputado Federal no Brasil entre 1990 e 2015; e ii) se apresentar profissionalmente como sendo *empresário*. Uma vez determinados os componentes deste universo, as fontes de informações utilizadas foram o sítio da Câmara Federal, complementadas pelas fichas elaboradas no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), que compõem o Dicionário Histórico Bibliográfico (DHBB), e também foram coletados elementos específicos sobre as declarações de bens no sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O banco composto a partir destes locais contemplou e sistematizou os seguintes dados: cargos eletivos ocupados e filiação partidária; total do patrimônio econômico e empreendimentos declarados; grau de escolaridade; por fim, as ocupações e profissões desempenhadas ao longo de sua trajetória.

As seções seguintes deste *paper* tem como objetivos específicos: i) determinar as posições econômicas e os empreendimentos disponíveis, a partir das declarações patrimoniais; ii) identificar a posição escolar e os demais recursos acadêmicos detidos; iii) demonstrar as trajetórias sociais desempenhadas, através dos cargos e o meio destas atividades; e, por fim, iv) apresentar as posições e recursos políticos, com o intuito de apreender os tipos de carreiras e a sua relação com os recursos anteriores.

## 2 | RECURSOS ECONÔMICOS

Uma das primeiras questões ao procurar construir uma pesquisa que busca a relação entre diferentes espaços, neste caso o econômico e político, é justamente identificar quais são as posições econômicas ocupadas pelos agentes que compõem este universo, ou seja, é necessário analisar, principalmente, o patrimônio econômico disponível por estes casos, se realmente detém empreendimentos, em quais áreas, valor total de bens. Para tanto, foi realizado um trabalho de coleta de dados sobre as declarações de bens entregues ao Tribunal Superior Eleitoral, dos 83 casos selecionados para comporem o universo desta pesquisa.

A partir das eleições de 2006, o TSE passou a exigir dos candidatos um cadastro online, via CandEx, bem como a sua declaração de bens digitalizada. A partir desta sistematização, foi possível a divulgação das informações sobre o patrimônio dos políticos de forma online. Esta iniciativa foi um grande facilitador para a coleta de dados, mesmo assim existe uma série de problemas, que poderiam ser solucionados através da vinculação de informações entre o TSE e Receita Federal.

Por exemplo, principalmente as declarações mais antigas, antes de 2006, a qualidade do material é muitas vezes precária, pois foram digitalizadas e em alguns

casos não é possível ler as informações contidas nos documentos. Em outros casos constam apenas os bens dos políticos sem seus valores e, por fim, existe o problema da veracidade destas declarações realizadas, ora suprimindo bens ora atribuindo valores abaixo do mercado.

Não é o intuito deste trabalho questionar a veracidade destes documentos, no sentido que existe a possibilidade de as declarações realizadas pelos políticos não condizerem com seu patrimônio real, já que existem diversos meios possíveis para se escondê-lo. Considera-se que mesmo com estas dificuldades não é viável desconsiderar estas informações oficiais, justamente por serem as únicas fontes disponíveis sobre os recursos econômicos dos políticos.

Sendo assim, são apresentadas duas informações principais deste grupo, consideradas como recursos econômicos pertinentes para a sua categorização dentro da atividade empresarial, são elas: i) total de bens declarados, que será o principal dado objetivo de posição econômica; e ii) os setores dos empreendimentos declarados como patrimônio, de acordo com a “natureza” e seus ramos de atuação.

Dos 83 casos que compõem o universo desta pesquisa 74,8% (62 casos) detém um montante total de bens que supera o valor de R\$ 1 milhão de reais, onde a média dos patrimônios é de aproximadamente R\$ 13,5 milhões de reais. Contudo, existem 2 casos com valores extremamente altos, passando dos R\$ 100 milhões de reais, que acabam distorcendo este teste, por isso os casos foram categorizados em 5 faixas de patrimônio apresentadas em seguida:

Faixas de Patrimônio	Casos	%
Menos de R\$ 500 mil	9	10,8
R\$ 500 mil a menos de R\$ 1 milhão	10	12,0
R\$ 1 milhão a menos de R\$ 5 milhões	32	38,6
R\$ 5 milhões a menos de R\$ 10 milhões	12	14,5
Mais de R\$ 10 milhões	18	21,7
Sem informações	2	2,4
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>

Tabela 1 – Posições Econômicas

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral

Existe uma dificuldade de comparar estes patrimônios com o de exemplos do meio empresarial, principalmente pela falta de informações somados ao desinteresse em divulgá-los. Com isso, esta classificação em nenhum momento procura extrapolar as informações referentes aos bens declarados por parte dos políticos, ou seja, são segmentos gradativos em relação ao seu patrimônio, não podendo imputar deste dado posições específicas do meio privado, como posições de pequeno, médio ou grande empresário, pois estas formulações são construídas indo além de declarações de patrimônio, abordando também rendimentos anuais, tamanho da empresa, etc., informações que não são contempladas neste trabalho, principalmente pela

indisponibilidade deste dado para o universo de pesquisa.

Primeiramente é possível identificar uma frequência de casos na faixa média, que vai de R\$ 1 milhão a menos de R\$ 5 milhões, sendo responsável por 38,6% do universo desta pesquisa. Seguida da faixa mais elevada de patrimônio, onde 21,7% detém um montante total de bens que ultrapassa os R\$ 10 milhões de reais. E a terceira faixa com maior número de casos é a segunda mais alta em relação ao patrimônio, ficando entre R\$ 5 milhões e menos de R\$ 10 milhões, representado 14,5% do universo.

A partir destes dados é possível afirmar que, a grande maioria dos 83 casos aqui analisados, apresenta uma forte concentração de recursos econômicos, ou seja, detém entre seus bens ações, carros, empreendimentos, imóveis, etc. altamente valorizados compondo um patrimônio elevado que pode vir a ser utilizado como um trunfo social e político em diferentes contextos, desde distinção social até financiamento de campanhas eleitorais.

Neste sentido, a composição das declarações de bens pode ser diversa, onde os valores de todos os seus itens são somados para se atingir este montante colocado anteriormente. Contudo, deter um alto valor de recursos econômicos não está necessariamente associado a possuir empreendimentos que estejam relacionados a atividades empresariais. Por isso também foram coletadas as informações referentes aos bens declarados, buscando estes possíveis empreendimentos e classificando-os de acordo com os 3 setores da economia: i) primário, ligado a produção através da exploração de recursos naturais; ii) secundário, relacionado com a transformação das matérias-primas em produtos industrializados; e o iii) terciário, que compõem os serviços prestados para satisfazer determinadas necessidades.

Tomando como base da análise os empreendimentos, existem, ao todo, 83 empresas ligadas ao setor terciário, sendo o mais expressivo e tendo como principal ramo de atividade o comércio. Em segundo lugar está o setor secundário com 33 empresas, com destaque para o ramo da construção civil e incorporação imobiliária. Por último, 12 empresas são pertencentes ao setor primário, tendo como base a atividade agrícola.

Temos assim, no total, 128 empresas declaradas como patrimônio dos 83 casos analisados, contudo apenas 45,7% dos casos detém apenas um tipo de empreendimento. Ou seja, além de ser característico destes políticos deterem altos montantes de patrimônio, também diversificam a sua atividade empresarial em mais de um setor econômico, possuindo participação em mais de uma empresa, inclusive existem 6 casos com empresas nos 3 setores.

O mais comum é a diversificação entre o setor secundário e terciário, principalmente combinando o ramo da construção civil com o comércio. Ao todo são 21 casos, representando 25,3% do universo total, que adotam esta estratégia empresarial, trazendo grandes benefícios econômicos, uma vez que 10 destes detém um patrimônio econômico maior que R\$ 10 milhões de reais.

Para além dos bens contidos nas declarações, também foi possível identificar as



atividades no ramo de comunicação, ou seja, a relação destes políticos e *empresários* com concessões de rádio e televisão. São 14 casos que possuem ligação com concessões de rádio, 10 casos com rádio e televisão e um caso somente com televisão, totalizando 25 casos (30, 1% do universo). Em 14 destas o diretor é algum parente, como o filho, esposa ou irmão, dos casos analisados por este trabalho, o que não impediu de identifica-los como sendo sócios de 20 destas concessões.

Por parte dos concessionários, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, determina que não poderá exercer não poderá exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial, norma confirmada em 1963 pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão e, por fim, na Constituição de 1988 existe uma proibição para os Deputados e Senadores, não podendo manter contrato ou exercer cargos, funções ou emprego remunerado em empresas concessionárias de serviços públicos.

Além de existir esta legislação que proíbe aos políticos certos tipos de relação com concessionárias de serviço público em geral, não apenas de comunicação, existe uma relação de reciprocidade, tanto para quem ganha, quando para quem a concede. Por exemplo as concessões das grandes redes de televisão que operam hoje, foram outorgadas durante o Regime Militar, alguns dados apontam para o número excessivo de concessões de rádio e televisão outorgadas nos últimos meses do governo Figueiredo (1979 – 1985), sendo o último militar escolhido para presidência.

Esta relação de reciprocidade não se encerra com o fim da Ditadura, pois durante o Governo de José Sarney (1985 – 1990), as concessões ainda seguiam critérios políticos e de relações pessoais, fortemente endossadas por Antônio Carlos Magalhães, então seu Ministro das Comunicações, e um dos grandes interessados em manter este tipo de relação, visto que a sua família detém diversas redes de rádio e televisão no estado da Bahia.

Por último, é necessário considerar o próprio poder simbólico de quem opera os meios de comunicação, como recurso social e político, que também está diretamente ligado com o grau de democratização da mídia. Neste sentido os dados aqui colocados não são nada progressistas, pois apontam para indivíduos que além de exercerem mandatos políticos eletivos, também tem a sua disposição bens patrimoniais elevados, possuem empresas em mais de um setor econômico e detém concessões de rádio e televisão.

Assim, o padrão aqui dos casos aqui analisados é que além de se identificarem “profissionalmente” como sendo *empresários*, estes políticos, em sua grande maioria, também possuem participação em empresas, configurando assim o pertencimento a dois espaços distintos, o político e econômico. Contudo isso não significa que de *empresários* se tornem políticos, uma vez que o caminho pode ser o inverso, apontando para a política como porta de entrada em uma rede que pode a vir proporcionar ganhos econômicos. Por outro lado, também não se tratam de grandes *empresários* nacionais,



visto que são conhecidos pela a sua atividade política, da mesma forma que existem casos com patrimônios abaixo de R\$ 1 milhão de reais.

Sendo assim, mais do que confirmar ou refutar se os políticos aqui analisados podem ser enquadrados dentro do imaginário do que é ser um *empresário*, o principal objetivo desta primeira parte foi alcançado, que é poder identificar o montante de bens e a participação destes casos em empresas.

### 3 | RECURSOS ESCOLARES

Os estudos sobre os “representantes políticos” comumente se dedicam a analisar o grau de escolaridade destes, analisando os possíveis distanciamentos de seus eleitores, por possuir diplomas de ensino superior, sem analisar o que significa a posse do diploma, ou seja, toma-se a coisa em si, e não suas relações possíveis com os espaços que os agentes estão inseridos. Contudo, apontar para este fato, também é relativizar as afirmações de que certas profissões são mais propícias para a política, devido ao seu conteúdo escolar, ou qualquer outro fator ligado ao que se ensina, sendo que o que está realmente em jogo são os possíveis usos dos diplomas escolares como trunfos, onde o ponto principal é o que significa o diploma e cada curso superior no jogo de lutas que se está jogando.

Realmente existe uma enorme discrepância entre os Deputados Federais eleitos que possuem ensino superior completo e o eleitorado, enquanto para os primeiros o percentual é em média de 75% (Fonte: TSE, 2016), para o restante da população é de 7,9% (Fonte: IBGE, 2010). Dentro desse quadro fica claro como o diploma superior no Brasil é um recurso escasso e assim pode ser utilizado como um trunfo social para o acesso a posições mais elevadas, contudo é importante entender o que representa este recurso em cada um dos espaços que os seus detentores estão inseridos.

Ao analisar os 83 casos que compõem o universo de análise deste trabalho, a maior parte dos políticos *empresários* detém algum diploma universitário, distinguindo-se imensamente dos demais cidadãos brasileiros, contudo ficam abaixo da média escolar de seus pares. São apenas 47 casos com ensino superior completo, o que representa 56,6% do universo, ou seja, existe uma frequência mais elevada de casos sem diploma universitário neste universo, que ultrapassa a média de Deputados Federais sem ensino superior, que gira em torno de 25%.

Abordando exclusivamente os casos com ensino superior completo (47 casos), a maior parte são formados no curso de Direito, como é possível identificar na tabela seguinte:

Cursos	Casos	%
Administração	5	6,0
Agronomia	2	2,4
Ciências Contábeis	1	1,2
Direito	24	28,9
Engenharia Civil	7	8,4
História	1	1,2
Letras	2	2,4
Medicina	1	1,2
Teologia	1	1,2
Veterinária	1	1,2
Total	47	100,0

**Tabela 2 – Cursos Superiores**

FONTE: Câmara dos Deputados

Ao todo são 28,9% dos casos que detêm o diploma de ensino superior no Direito, seguido de, em menor grau, Engenharia Civil, com 8,4% dos casos, e Administração, com 6,0% dos casos. Nestes termos, a maioria dos casos com ensino superior completo está relacionada com cursos considerados tradicionais, no caso o Direito, ou em áreas que se apresentam através de uma *expertise* técnica e voltada para a ocupação de cargos no meio privado, como é o caso da Administração e Engenharias.

Em relação a idade de saída da Universidade, são apenas 8 casos que vão concluir seus estudos superiores com 24 anos ou menos, sendo que a maior parte (55,3% dos casos) vai obter seu diploma entre 25 e 30 anos. Mesmo com um baixo número de casos na primeira faixa etária, o padrão deste universo é terminar o ensino superior com menos de 30 anos (72,3%), não sendo frequente uma escolarização tardia para quem detém o diploma. Apontando para uma valorização do diploma escolar, bem como a disponibilidade para se dedicar aos estudos, visto que frequentar a Universidade e obter um Diploma de Ensino Superior é uma etapa já estipulada e deve ser cumprida em uma idade determinada.

A relação entre a idade e o diploma escolar é interessante de ser observada, pois ao considerar o diploma como um trunfo, um recurso social, aliado com as idades mais baixas, podem ter um efeito nas entradas dentro das trajetórias profissionais, ou seja, podem garantir posições iniciais já elevadas dentro do mercado de trabalho, mesmo com pouca idade e experiência, mas influenciada pelos usos do diploma escolar.

Sobre as Instituições de Ensino Superior, outro aspecto do processo histórico que vai além desta tese, é o peso social e simbólico atribuído às Universidades Federais no Brasil, como símbolo de excelência no ensino, bem como a algumas Instituições Particulares, onde o grau de qualidade atribuído a ambas também está relacionado com a região onde se encontram. Dentro desse quadro, 24 casos (53,3%) frequentou uma Instituição de Ensino Superior privada e 18 casos (38,2%) uma Universidade Federal.

É interessante, por fim, considerar a relação da apresentação enquanto

*empresário* e a posse de diploma superior. A partir das profissões declaradas nas biografias disponíveis no site da Câmara dos Deputados foi possível estabelecer determinadas estratégias de posicionamento que estão relacionadas diretamente com a mobilização de recursos sociais, objetivados nas posições econômicas e escolares descritas anteriormente, ou seja, é possível afirmar que dispor ou não dispor destes trunfos condicionam as lógicas de apresentação ocupacional e profissional.

A estratégia principal é procurar mobilizar diferentes recursos, por exemplo, dos 47 casos com ensino superior completo, 33 destes (70,2%) se apresenta profissionalmente como *empresário* e também com a profissão relacionada com o curso de formação, por exemplo: Advogado e Empresário, Engenheiro Civil e Empresário. Combinando assim a atividade ou ocupação empresarial com a posição escolar, jogando com dois recursos importantes social e politicamente.

Entretanto, como já foi colocado anteriormente, existe uma quantidade considerável de casos sem o ensino superior completo, não sendo possível jogar com o diploma escolar restando então a apresentação profissional relacionada com a atividade ocupacional. Sendo assim a categoria ocupacional “empresário” carrega um peso socialmente construído de prestígio e sucesso pessoal, independente, inicialmente, da posição econômica ocupada.

Posicionar-se como “Empresário” pode ser considerada uma estratégia de apresentação importante, como um trunfo a ser acionado dentro do espaço social, no mercado eleitoral e no espaço político. Tanto que 14 casos com diploma superior utilizam a posição escolar em sua classificação profissional, por outro lado, os demais 36 casos sem o ensino superior completo pode fazer um “uso” desta categoria ocupacional para compensar a posição escolar mais baixa.

Estes posicionamentos ocupacionais e profissionais estão presentes nas fichas pessoais disponibilizadas pela Câmara dos Deputados, ou seja, simultaneamente com o primeiro sucesso eleitoral, dos casos que estão entrando na política, ou conjuntamente com uma carreira política já consolidada, que são os casos mais frequentes deste universo. Obedecendo assim a uma lógica de apresentação com posições que não estão relacionadas com a atuação política e que depende da disponibilidade e mobilização de recursos sociais externos ao *espaço político*.

#### **4 | TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E FILEIRAS DE ENTRADA POLÍTICA**

A análise de trajetória é uma parte importante deste trabalho, pois capta as atividades ocupadas ao longo de um período longitudinal e suas possíveis mudanças. Coletando detalhes que escapam da lógica das posições econômicas, escolares e sociais, apresentadas anteriormente através de dados em momentos específicos. Assim procura-se compor outros recursos adquiridos nas atividades ocupacionais e profissionais, anteriores a entrada na política e a construção de determinados itinerários de acordo com as atividades e posições ocupadas.

As informações foram extraídas a partir dos dados biográficos dos 83 casos, coletados em suas fichas da Câmara de Deputados, bem como os seus verbetes elaborados pelo DHBB do CPDOC.

A maior parte dos casos (67,5%) tem o meio privado como sendo sua principal trajetória profissional, visto que o primeiro recorte deste trabalho estava relacionado com casos que se posicionam profissionalmente como empresários, contudo não se excluíram possíveis trabalhadores assalariados das empresas privadas, considerando todas as atividades ocupacionais destes casos. Da mesma forma existe a possibilidade de os casos desempenharem uma outra trajetória principal, pois a participação ou relação com uma empresa pode ser de várias formas além da gerencia e administração diária do empreendimento.

Por exemplo, em 14 casos analisados (16,9%) não existe qualquer registro de atividade anterior ao cargo político eletivo, sendo que a principal explicação para essa ausência não está na falta de informações, mas sim na inexistência de profissão anterior a prática política. Essa tese é reforçada pela entrada precoce de boa parte destes casos, que se dá antes dos 25 anos. Contudo, isso não impede que, mesmo não desempenhando uma trajetória profissional no meio privado, exista em suas declarações de bens a posse de empresas.

Somam-se a estes 14 casos, outros 6 em que é possível identificar uma ocupação anterior a política, mas logo em seguida já ocorre o primeiro sucesso eleitoral e a ocupação de cargos eletivos, seguindo o padrão de isto ocorrer com menos de 25 anos. Somados estes casos representam aproximadamente 25% do universo desta pesquisa, por isso a necessidade de considera-los na análise, não tratando somente da caracterização da maioria.

Retornando aos casos do meio privado (56 casos – 67,5%), foi possível identificar que a grande maioria destes, durante a sua trajetória nas empresas, ocupou altos cargos de direção. Esta posição foi definida a partir dos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Proprietários e Sócios de empresas, totalizando 40 casos que desempenharam estas funções ao longo de suas trajetórias profissionais no meio privado.

Desempenhar estas funções hierarquicamente superiores, podem ser consideradas como sendo outro fator de distinção e acúmulo de capital simbólico, como também de relação com recursos econômicos.

Patrimônio Econômico	Itinerário Privado	Altos Cargos	Cargos Médios
Acima de R\$ 10 Milhões	16	14	0
De R\$ 10 milhões a R\$ 5 milhões	7	5	2
Menos que R\$ 5 milhões até R\$ 1 milhão	21	15	5
Abaixo de R\$ 1 milhão	12	6	5
Total	56	40	12

**Tabela 3 – Patrimônio Econômico X Hierarquia dos Cargos**

FONTE: Banco de Dados do Autor

É possível identificar uma tendência entre ocupar as posições econômicas mais elevadas e desempenhar atividades de direção em altos cargos. Ao analisar comparativamente os casos que ocuparam cargos médios nas empresas, é possível constatar uma concentração de casos com patrimônios abaixo de R\$ 5 milhões e nenhum caso acima dos R\$ 10 milhões em bens. Fato que se inverte para os casos com altos cargos, com mais frequência nas faixas acima de R\$ 1 milhão e representando a grande maioria dos casos com patrimônio acima de R\$ 10 milhões. Assim, à medida que se aumenta a posição econômica e, conseqüentemente, o montante de recursos econômicos, é mais provável que estes casos tenham ocupado altos cargos no itinerário privado.

Ao analisar as possíveis rupturas de trajetórias do meio privado, foi possível constatar que a maioria dos casos permanece exclusivamente com suas atividades econômicas até o momento do primeiro sucesso eleitoral. Dos 56 casos do itinerário privado, 38 deles desempenhavam a ocupação de empresário no momento do recrutamento político, principalmente nestes altos postos da hierarquia das empresas.

Mesmo assim existe uma estratégia de diversificação de trajetória que não pode ser identificada necessariamente como uma ruptura, que é o caso das atividades em entidades de representação de classe, muito comuns no meio empresarial. O interessante dessas entidades é que elas podem ser consideradas como uma representação política, contudo sem ser considerada dentro do espaço político formal dos poderes legislativo e executivo.

Nestes termos, identificou-se 11 casos que desempenham funções dentro dessas entidades profissionais, todas ligadas a atividades empresariais e, inclusive, atuando em mais de uma. O mais comum destes é a participação em Associações Comerciais e Industriais, ou em Instituições de ramos econômicos específicos (Construção Civil, Imobiliário, Transporte, etc.). Estas entidades, geralmente, atuam no âmbito municipal e regional, raramente abarcando todo o Estado.

Diferente das Federações, entidades patronais de representação de classe regidas pela estrutura e leis sindicais e fomentadas pela contribuição compulsória. Nestas instituições específicas, por atuarem no âmbito estadual, é possível obter uma maior visibilidade, que pode vir a ser utilizada dentro do mercado eleitoral, e, como se trata de uma entidade política, já pode ser criada a competência de representante dos seus filiados.

Ao todo são 8 casos que atuaram em altos cargos de direção, principalmente nas Federações da Indústria, inclusive com um caso atuando na Confederação Nacional da Indústria, entidade nacional de representação dos empresários.

Por existirem diferentes caminhos e lógicas disponíveis para estes *empresários*, como os recursos econômicos elevados, uma estrutura de representação política específica, a tendência é um afastamento das instituições políticas formais, como os partidos, até o momento próximo da concorrência para o primeiro cargo político eletivo.

Este ponto pode ser evidenciado pela utilização do partido como requisito legal

para se concorrer à um cargo político. Dos 83 casos, 30 (36,1%) deles se filiam a partidos políticos dentro do tempo limite para se disputar uma eleição, e outros 19 casos (22,8%) são filiados a no máximo de 3 anos. Ou seja, dificilmente ocuparam cargos de direção partidária ou tiveram uma formação e participação militante dentro do partido, já que quase 60% não possui mais de 3 anos como filiado a um partido político.

A idade tardia de entrada na política também vem reforçar este fato, onde apenas 18 casos (21,7%) vão obter o seu primeiro sucesso eleitoral com menos de 30 anos, iniciando assim sua possível carreira política. Um pouco menos da metade dos casos (48,1%) vai ocupar seu primeiro cargo eletivo somente após os 40 anos completos, dentre estes 12 casos ultrapassando os 50 anos de idade.

O interessante é que esta aproximação instrumental com o partido político, e esse *debut* tardio na política eletiva, não é um empecilho para que o primeiro o sucesso eleitoral e, conseqüentemente, a ocupação de cargos eletivos já seja no âmbito federal, principalmente como Deputados. Ou seja, esses demais recursos sociais disponíveis para estes casos, principalmente o recurso econômico e seu peso simbólico construído socialmente, combinado com uma lógica advinda da atividade empresarial, como competência pessoal, são possíveis de serem utilizados na apresentação ao mercado eleitoral, para adquirir votos, e no espaço político como atributos legítimos.

Ao todo são 47 casos (56,6%) que seu primeiro cargo eletivo já é de Deputado Federal, como um “trampolim” da empresa para Brasília, sem que haja a necessidade de se ocupar cargos no âmbito municipal e estadual, como etapas prévias, para se chegar no nível nacional.

A questão que fica e inspira a última seção seguinte é se estes casos conseguem se manter na política e desempenhar que tipos de carreiras políticas.

## 5 | CARREIRAS POLÍTICAS

Após descrever os recursos escolares e econômicos disponíveis, além das posições nas trajetórias, este último tópico consiste na análise das posições políticas dos 83 casos que compõem o universo desta pesquisa, buscando confirmar a existência de uma carreira política. Primeiramente é importante colocar que, o objeto desta pesquisa são as relações entre posições no espaço econômico e posições no espaço político, sendo assim todos os recursos apresentados nos capítulos anteriores, são de casos que obtiveram o sucesso eleitoral, ou seja, ocuparam posições na política pelo menos uma vez.

As informações sobre a carreira política foram retiradas das fichas biográficas realizadas pelos próprios deputados e hospedadas no site da Câmara dos Deputados, complementadas pelos verbetes disponíveis no DHBB elaborado pelo CPDOC da FGV. Foram coletados todos os cargos eletivos exercidos a partir do primeiro sucesso



eleitoral até as eleições de 2015.

Anteriormente foi possível constatar um destaque para os cargos no Poder Legislativo, em âmbito nacional, como a principal fileira de entrada, sendo o cargo de Deputado Federal o primeiro cargo eletivo da maioria deles. Também um afastamento da política partidária antes de se lançar para cargos eletivos, contudo, uma vez adentrando o espaço político, a relação com os partidos se altera, exigindo, pelo menos, uma filiação.

Dentro desse quadro, são apresentados em seguida as principais siglas partidárias em que estes políticos são filiados, apontando para uma concentração no espectro ideológico de centro-direita:

Partidos	Casos	%
PFL/DEM	22	26,5
PMDB	20	24,1
PSDB	13	15,7
PTB	10	12,0
PP/PPB	8	9,6
PR/PL	4	4,8
Outros	6	7,3
Total	83	100,0

Tabela 4 – Filiação Partidária

FONTE: Câmara dos Deputados

É possível constatar que os casos acabam se concentrando cada vez mais em torno de alguns partidos principais no espectro ideológico da direita (PFL/DEM, PTB, PP/PPB e PR/PL) e do centro (PMDB e PSDB), o que não impede a filiação a partidos menores. Sendo que o PFL/DEM e o PMDB podem ser apontadas como as duas principais siglas partidárias, concentrando sozinhas aproximadamente 50% dos casos. Incluindo o PSDB e o PTB, quase 80% dos casos analisados neste trabalho são filiados a um destes quatro partidos.

Como primeiro dado de análise para verificar a existência de uma carreira política, nestes 83 casos, foram coletadas todas as vezes em que atingiu o sucesso eleitoral, logo existindo a possibilidade de ocupar o cargo político. Não foi possível considerar períodos de afastamento ou suplência, mas, de qualquer forma a probabilidade de se manter ocupando um cargo político na primeira situação é grande, seja por uma nomeação para uma secretaria ou ministério, da mesma forma que os casos que assumem por suplência só ocuparam a posição política devido a vacância do titular do cargo.

Dito isso, a tabela seguinte apresenta o número total de mandatos para os quais foram eleitos os 83 casos deste trabalho, considerando todas as eleições vencidas até eleição geral de 2015, não computando assim as eleições municipais de 2016.

Mandatos	Casos	%
1	11	13,3
2	6	7,2
3	15	18,1
4	10	12,0
5	12	14,5
6	11	13,3
7	6	7,2
8	7	8,4
9	2	2,4
10 ou mais	3	3,6
Total	83	100,0

Tabela 5 – Número de Mandatos Eletivos Obtidos

FONTE: Banco de Dados do Autor

Ao procurar construir as carreiras políticas, de acordo com o tempo em que se ocupou cargos eletivos, foram encontrados 11 casos com apenas um cargo eletivo ocupado, ou seja, o seu primeiro cargo político é o início e também o fim de sua participação no mercado eleitoral. Desses 11 casos apenas 2 se candidataram novamente, mas sem sucesso, os outros 9 casos não há qualquer registro de candidatura a nenhum cargo eletivo durante o recorte temporal deste trabalho.

Neste sentido o que ocorre é um abandono dos cargos eletivos por parte destes casos, contudo as condições econômicas e políticas compartilhadas por eles, de alguma forma não acarretam perdas nesta desistência, seja por deterem relações com empresas, garantindo assim o retorno para a ocupação dentro das atividades econômicas; ou por atuações em outros cargos que não os eletivos, como a nomeação para cargos públicos comissionados em diversos âmbitos, como é o caso de secretário (5 casos). Outro fator é a garantia da carreira política por outros membros familiares, principalmente com um grau de parentesco próximo, como o de pai ou irmão.

Diferentemente dos casos com apenas um mandato eletivo em sua vida política, foram considerados como carreiras políticas breves aqueles que tiveram sucesso em pelo menos duas eleições, não necessariamente consecutivas. Assim, a carreira política eletiva acaba sendo de no máximo 8 anos, tempo considerável para a ocupação de cargos, mas não sendo suficiente para apontar uma profissionalização política, por isso esta seção considera estes casos como as breves carreiras.

Ao todo, estes representam 7,2% do universo da pesquisa, que, assim como os casos anteriores, podem ser considerados exceções, onde o padrão é a manutenção das posições políticas eletivas. Agregando estas duas situações, que ocuparam no máximo dois mandatos eletivos, chega-se a aproximadamente 1/5 dos 83 casos analisados. Neste sentido os outros 80% dos casos detêm uma carreira política, por obterem sucesso em no mínimo 3 eleições, restando determinar sua extensão.

Assim os demais 70,5% dos casos que obtiveram mais de 3 mandatos,

não necessariamente consecutivos, disputando eleições em qualquer nível, são considerados por este trabalho como exercendo uma carreira política consolidada. Ao fazer uma estimativa estes casos, provavelmente, exerceram cargos eleitos pelo menos por 12 anos de suas vidas.

Existe uma concentração do número de casos que detém uma carreira política consolidada, que vai de mais de 3 a 5 mandatos eletivos, representando 44,6% do universo, dedicando assim em torno de 12 e 20 anos de sua vida, para os cargos políticos eletivos. Em sua maioria, estes casos têm sua fileira de entrada na política já como Deputado Federal, iniciando assim sua carreira na Câmara Federal, sem passar previamente por outros cargos em âmbito local ou estadual. Lógica que se repete ao longo de sua carreira política, procurando, nas eleições seguintes, sua reeleição para o cargo de Deputado Federal.

Por último estão os casos que detém mais de 5 mandatos eletivos durante a sua carreira política, contados até 2015. Ou seja, são casos que tem no mínimo mais de 20 anos exercendo cargos políticos eletivos, obtendo sucessivos sucessos eleitorais. Ao todo são 29 casos que correspondem a estes critérios colocados, representando aproximadamente 34,9% de todos os casos aqui analisado.

Diferentemente do padrão de entrada nas carreiras médias, são poucos os casos com longo tempo de carreira que iniciam suas fileiras de acesso a política nos cargos legislativos nacionais, estando concentrados principalmente no legislativo em âmbito local. Neste sentido, estas longas carreiras políticas tendem a ser diversificadas, iniciando principalmente como vereador e galgando as demais esferas ao longo do tempo, participando assim do mercado eleitoral, para diferentes cargos eletivos, com alto grau de sucesso.

Por fim, foi possível identificar uma relação entre os recursos econômicos e a duração da carreira política em suas posições extremas, sem poder afirmar com exatidão as influências destes dois fatores nas posições intermediárias. De qualquer forma, sobre os dados mais concretos, a tendência dos casos com patrimônio abaixo de R\$ 500 mil é de exercer até dois mandatos eletivos, enquanto os 18 casos em que seus bens ultrapassam os R\$ 10 milhões de reais, 8 deles obtiveram entre 3 a 5 mandatos eletivos e mais 8 casos atingiram o sucesso eleitoral mais de 5 vezes.

É importante frisar que não está se estabelecendo uma relação de variável dependente e independente, ou seja, no contexto exposto no parágrafo anterior não há dados para afirmar qual fator determina o outro. Neste sentido os recursos econômicos podem ter possibilitado a estes casos uma carreira política consolidada, da mesma forma que a entrada no espaço político pode der disponibilizado a possibilidade de investimentos no espaço econômico.

Assim é necessário considerar que existem outras duas lógicas postas: i) que mesmo os casos que detém posições no itinerário privado, não deixam de deter estes empreendimentos econômicos ao se eleger, por mais tempo que dure sua carreira política, este recurso econômico sempre será uma garantia de posição social; ii)

que a própria posição política, principalmente se detendo uma carreira consolidada, possibilita o acesso a outros recursos inclusive econômicos, diversificando assim suas posições sociais.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi colocado no início deste artigo, mais do que se obter uma resposta exclusiva sobre os 83 casos analisados, rotulando se são empresários ou políticos, o objetivo aqui é justamente demonstrar a possibilidade de se ocupar diferentes posições sociais, não só simultaneamente com a atuação política, mas também externos a este espaço. Mesmo existindo um padrão de se desempenhar longas carreiras políticas, que tem como média geral a ocupação de cargos eletivos por 20 anos, que poderia apontar para um fechamento das atividades em torno das funções políticas, isso não ocorre dentro do universo aqui elencado.

As declarações de bens analisadas também foram importantes para compor os recursos econômicos disponíveis, possibilitando um posicionamento vertical frente ao montante de patrimônio, onde a maioria dos casos deste universo detém mais de R\$ 1 milhão, tomando também a descrição dos empreendimentos que compõem este valor total, concentrados no setor de comércio e serviços.

Foi possível comprovar a posse de diplomas de ensino superior, realizado, principalmente, nas instituições privadas, focando nos cursos tradicionais, como Direito, mas também nos cursos que possuem uma certa aproximação com o meio econômico, por se apresentarem dentro de uma *expertise* técnica, como as Engenharias.

A análise de trajetória possibilitou a sistematização das atividades ocupacionais e profissionais desempenhadas, ao longo da vida, a partir das informações referentes as diferentes funções e cargos ocupados. Dessa forma, foi possível identificar os casos que desempenharam suas funções ocupacionais e profissionais relacionadas a atividades econômicas, estando associados ao itinerário privado, principal trajetória da maior parte dos casos analisado neste trabalho.

No geral, foi possível identificar um padrão em relação ao último cargo ocupado antes da entrada na política, sendo associado a funções, principalmente, de alta hierarquia, como posições na Presidência, ou Vice, apontando altos cargos e de direção, isso nos diferentes itinerários, independentemente do privado. Ou seja, a característica compartilhada é estar nestas posições de “comando” antes do sucesso eleitoral, que são lugares de prestígio social, que também podem ser utilizados como trunfos.

Nestes termos, acredita-se que determinar a posição social global dos agentes, composta a partir dessa multiposicionalidade em diferentes *espaços sociais* é de extrema valia como indícios de *estratégias de reprodução social*. Por outro lado, é também considerar a dimensão social do *espaço político*, não restringindo sua análise somente as carreiras e cargos eletivos, pois existe todo um *background social* prévio

ao recrutamento político, bem como um não abandono, após o sucesso eleitoral, destes recursos sociais adquiridos anteriormente.

## REFERÊNCIAS

B. BADIE e G. HERMET. **La politique comparée**. Paris: Dalloz, 2001.

CORADINI, O L. **Em nome de quem?**: Recursos sociais no recrutamento de elites políticas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

DULONG, Delphine. Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique em compétence politique sous la Ve République. **Politix**, Vol. 9, n. 35, 1996.

LÉVEQUÊ, Sandrine. "L'entrée en politique". Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la "réussite" politique em France. **Politix**, Vol. 9, n. 35, 1996.

LOUREIRO, Maria Rita & OLIVIERI, Cecilia. Les elites économiques face au développement et à la démocratie : les patrons e les hauts fonctionnaires du gouvernement au Brésil. **Cahiers du Brésil Contemporain**, nº 47/48, 2002.

MATHIOT e SAWICKI, 1999 MATHIOT, P. & SAWICKI, F. Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993); Recrutement et reconversion; Première Partie: Caractéristiques sociales et filières de recrutement. **Revue Française de Science Politique**, 49 (1), avril, 1999.

MATHIOT, P. & SAWICKI, F. Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993); Recrutement et reconversion; Deuxième Partie: Passage en cabinet et trajectoires professionnelles. **Revue Française de Science Politique**, 49 (2), avril, 1999.

OFFERLÉ, M. 1999. **La Profession Politique - XIXe.-Xxe. siècles**. Paris: Belin, 1999.

PINÇON, Michel e PINÇON-CHARLOT, Monique. 2007. Sociologia da alta burguesia. **Sociologias**. Porto Alegre: Ano 9, nº 18, 2007.

## O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA LIDERANÇA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

**Patrícia Nasser de Carvalho**

Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte – Minas Gerais

**Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves**

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ) e  
Unilasalle-RJ  
Niterói – Rio de Janeiro.

**RESUMO:** Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram esse papel e o exercício de sua liderança regional durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Verifica-se que, apesar de certas limitações e de não ser uma potência incontestada, sua estratégia, sua disposição de assumir uma posição como elo fortalecedor dos processos de integração, seu engajamento na cooperação regional e seus recursos materiais permitiram o exercício da liderança regional pelo país. Por fim, realiza-se uma breve reflexão sobre as condições para o mesmo exercício por parte do Brasil na gestão Dilma Rousseff (2011-2016), inferindo-se que houve traços de continuidade da política externa para a região, mas com menor pró-

atividade brasileira em função de mudanças das condições domésticas e internacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil, América do Sul, potência regional, liderança.

**ABSTRACT:** Considering the new geopolitical dynamics established in South America since the 2000s, this article aims to examine the performance of Brazil as a regional power based on evidences that corroborates its role and the exercise of its regional leadership during Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) Government. Despite Brazilian's limitations and although the country is not an undisputed power, its strategy, its willingness to take a strength position in the integration processes, its commitment to regional cooperation and its material resources have enabled its regional leadership. Finally, a brief reflection is made on the conditions that is existent for this regional leadership during Dilma Rousseff administration (2011-2016), inferring that although there were traces of continuity of the foreign policy for the region, it was observed less pro-activity due to changes in domestic and international conditions.

**KEYWORDS:** Brazil, South America, regional power, leadership.



## 1 | INTRODUÇÃO

As eleições de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a partir de 1999, propiciaram mudanças na política externa da grande maioria dos países sul-americanos, implicando transformações nas suas relações com os Estados Unidos (EUA) e na intensificação das iniciativas regionais de integração e cooperação (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014). Essas iniciativas se basearam na ideia de fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico a partir de processos autóctones, que se consubstanciaram no reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), entre outras ações (PECEQUILO, 2013a).

O fortalecimento das relações políticas e econômicas dos países da América do Sul inevitavelmente perpassa a potência regional, que é o Brasil. Sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o país se posicionou como elo integrador da região e empenhou-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul.

Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram o exercício desse papel e de sua liderança na região durante o governo Lula (2003-2010). Considerando que essa atuação tem implicações em suas relações com os países vizinhos, este artigo analisa a sua posição como elo fortalecedor dos processos de integração e cooperação regional e como as potências secundárias sul-americanas reagiram a sua liderança no período. Ademais, compreendendo que nos últimos anos a política externa do país sofreu alguns ajustes, realiza-se ao final uma breve reflexão sobre a atuação brasileira como potência regional na gestão Dilma Rousseff (2011-2016).

## 2 | POTÊNCIA REGIONAL E POTÊNCIA SECUNDÁRIA: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS

Para analisar as potências regionais, Nolte (2011) sistematizou uma definição que contempla aportes teóricos do realismo, do construtivismo e do institucionalismo neoliberal. Conforme sua proposta, uma potência regional é definida como um país que: (i) articula uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; (ii) possui os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; (iii) possui grande influência nas relações e nos resultados dos processos regionais; (iv) possui interdependência econômica, política e cultural na região; (v) influencia de forma significativa a delimitação geográfica e a construção política e

ideacional da região; (vi) exerce influência por meio de estruturas de governança regional; (vii) articula e define uma identidade e um projeto regional; (viii) provê bens coletivos para a região ou participa de forma significativa da provisão desses bens; (ix) influencia fortemente a definição da agenda de segurança regional; (x) tem uma posição de liderança reconhecida ou respeitada pelos demais atores regionais e extrarregionais; (xi) participa de fóruns inter-regionais e globais, representando não apenas seus interesses, mas também, ao menos de forma limitada, os interesses regionais.

Embora não exista uma definição única e consensual, a proposta por Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores das potências regionais, englobando fatores mais objetivos, como os recursos materiais, e subjetivos, como a disposição de assumir a liderança na região, a capacidade de exercer a liderança regional, além do reconhecimento do papel de líder pelos vizinhos.

Diante disso, como é possível qualificar uma potência regional? Uma vez que a capacidade material é levada em consideração, pode-se partir de indicadores econômicos, militares, demográficos e de desenvolvimento para fazer a análise dos critérios objetivos. Já a aceitação da liderança da potência pelos vizinhos não é fácil de ser medida, visto que deve levar em conta a dimensão subjetiva, como o reconhecimento dos países na região. Indicadores, como o apoio aos países em cargos de direção em organizações internacionais, podem ser utilizados para auxiliar nesse quesito (LIMA, 2014; WEHNER, 2011). Mensurar a disposição de assumir um papel de liderança na região é um exercício mais complicado, pois envolve a avaliação das ações de política externa dos países na América do Sul, o que pode, inclusive, gerar resultados ambíguos (LIMA, 2014). Por fim, examinar a liderança é a tarefa mais difícil, pois o próprio conceito de liderança é bastante amplo e contestado na literatura.

Ao tratar do conceito de liderança, Lima (2014), por exemplo, sugere que seja compreendido não como a influência sobre terceiros, mas sobre resultados. Esse tipo de influência define um ator com poder de veto, aquele sem cuja anuência não é possível concluir um acordo ou negociação. Outra forma de compreender liderança, sugerida pela autora, é proposta por Destradi (2010 apud LIMA, 2014, p. 239), que entende o fenômeno no âmbito da cooperação. Nesse sentido, diferentemente da hegemonia, o exercício de liderança se baseia na realização do interesse comum do grupo, na liderança cooperativa.

Outro autor que discute formas de compreender o fenômeno é Flandes (2012), que propõe quatro tipos de categorias de liderança: (i) distributiva (provisão de bens públicos para a região, arcando com a maior proporção dos custos); (ii) multilateral (compartilhar poder com potências secundárias na tomada de decisões em instituições multilaterais); (iii) normativa (projeção de normas e valores para obter aceitação do projeto regional); (iv) consensual (articular uma agenda pluralista que conduza à criação de um consenso regional). Segundo o autor, quanto mais formas de liderança uma potência regional exercer, menores as chances de competição por parte das

potências secundárias.

Wehner (2011), por sua vez, discute liderança a partir dos três tipos propostos por Young (1991 apud WEHNER, 2011, p. 141): estrutural, empreendedora e intelectual. O primeiro tipo se refere à tradução do poder estrutural (recursos materiais) na influência nas decisões, podendo fazer uso de recompensas ou sanções. O segundo tipo se refere à habilidade de convencer e atrair os atores para uma negociação institucional que resulte em benefícios para todos, é consensual em sua essência e não envolve sanções ou recompensas. O terceiro tipo faz alusão ao uso de conhecimento especializado para moldar as perspectivas dos atores, ou seja, se baseia no poder das ideias.

Neste artigo, para fins metodológicos, propõe-se a análise da liderança brasileira a partir de um conjunto das acepções de liderança apresentadas por Destradi (2010 apud LIMA, 2014), Flemes (2012) e Young (1991 apud WEHNER, 2011) em três grupos: (i) a liderança cooperativa, consensual e empreendedora, que salienta a capacidade da potência regional de criar consensos e investir em uma relação cooperativa com seus vizinhos, seja através da ativa participação em organizações regionais, da proposição de criação de instituições ou de atitude conciliadora em crises regionais; (ii) a liderança normativa e intelectual, que se reflete na capacidade da potência regional de projetar ideias e valores que influenciam a região e sustentam o projeto regional; (iii) a liderança estrutural e distributiva, que implica um papel de *paymaster* do país, em que sua liderança se reflete na posse e utilização dos recursos materiais, através da provisão de bens públicos, sejam esses a estabilidade regional, a infraestrutura da região ou os custos econômicos da cooperação.

Assim, são observados se esses três tipos de liderança se manifestam na política regional brasileira, buscando-se obter evidências a partir da análise do comportamento do país na América do Sul. Discute-se se houve participação ativa do Brasil nas organizações regionais, liderança na criação de instituições, ativa participação em imbróglis diplomáticos e crises na região, disposição em assumir o papel de *paymaster* e projeção de ideias capazes de influenciar outros atores e moldar o projeto regional. Vale destacar que a liderança pode ser expressa por mais de uma forma na política externa do Estado.

Na hierarquia de poder regional, as potências secundárias são países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder regional (FLEMES, 2012; WEHNER, 2011). No âmbito da América do Sul, o Brasil pode ser considerado potência regional, enquanto Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, potências secundárias. A Tabela 1 a seguir, com dados de 2014, apresenta indicadores que permitem analisar comparativamente a capacidade material desses países na região:

Ano: 2016	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela
<b>Demografia/Geografia</b>					
População (em milhões)	207,65	43,85	17,91	48,65	31,57
População urbana (em % pop. Total)	86	92	90	77	89
Participação da população no Total Regional	49,1	10,3	4,2	11,5	7,4
Área (Km <sup>2</sup> )	8.515,8	2.780,4	756,1	1.141,7	912,1
<b>Economia e Desenvolvimento</b>					
PIB (em bilhões de dólares, em US\$ correntes)	1.796,18	545,87	247,03	282,46	*
PIB per capita (em dólares, em US\$ correntes)	8.649,90	12.449,20	13.792,90	5.805,60	*
IDH	0,754	0,827	0,847	0,727	0,767
<b>Militar</b>					
Gastos militares (em milhões de dólares)	22.839	6.164	4.583	9.930	2.336
Gastos militares (em % do PIB)	1,3	1,00	1,9	3,4	0,3
Gastos militares como % dos gastos públicos	3,1	2,4	7,1	11,8	0,70
Efetivo (pessoal) das Forças Armadas	729.500	105.450	109.405	481.100	265.000

Tabela 1: Recursos Materiais: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela – 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do *International Institute for Strategic Studies* (ISS), *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI), Banco Mundial, do PNUD.

No que se refere à capacidade material, há uma grande concentração no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo a quase 50% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, que ocupa o 2º lugar no ranking. Ademais, o Brasil possui uma localização geográfica privilegiada, com acesso ao Atlântico e o seu litoral se estende por mais de 7.000 quilômetros, além de que faz fronteira com todos os países sul-americanos, com exceção do Chile e do Equador. O país tem abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade. Os indicadores econômicos também são expressivos. O PIB brasileiro é o maior da região, mais que o triplo do PIB da Argentina, a 2ª maior economia da região, e quase 6 vezes o PIB da Colômbia, a 3ª maior economia da região, apesar de ficar em posição inferior à Argentina, ao Chile e à Venezuela quando se considera o PIB *per capita* e o IDH, refletindo os problemas sociais e as desigualdades existentes no país. No que tange aos indicadores militares, possui o maior efetivo militar e os maiores gastos no setor em números absolutos, embora esteja em posição inferior à da Colômbia, do Chile e da Venezuela quando se examina os gastos militares em relação ao PIB. Em vista disso, em termos de capacidade material, o país se destaca frente a seus vizinhos e é a maior potência sul-americana. Além da capacidade material, a capacidade de exportação e o peso de seus investimentos se mostraram elementos de barganha fundamentais nas negociações internacionais brasileiras (MALAMUD, 2012).

No que diz respeito às potências secundárias, a Argentina é tradicionalmente o país que ocupa o segundo lugar na hierarquia de poder regional. Com grande território, população, recursos naturais diversos, o 2º maior PIB e o melhor IDH da América do Sul, além do histórico de ativismo internacional, o país vem demonstrando ambições de exercer a liderança regional (MALAMUD, 2012). Entretanto, as dificuldades econômicas enfrentadas ao longo dos últimos anos obstaculizaram o seu crescimento econômico e sua projeção de poder na região, ampliando a assimetria frente à potência regional. O *default* da dívida externa em 2001 abriu um longo período de resultados negativos para a economia e de crise política no país. Além disso, é o país do grupo apresentado com o menor percentual de gastos militares em relação ao PIB.

A Venezuela, por seu turno, exerceu, sob a gestão de Hugo Chávez (1999-2013), uma liderança paralela ao Brasil na América do Sul, ganhando espaço como potência secundária. Além de altas taxas de crescimento econômico, impulsionadas pelos recursos financeiros gerados pela diplomacia do petróleo, o país ampliou sua capacidade de atrair aliados para sua esfera de influência (FLEMES, 2010; MALAMUD, 2012) e investiu na área militar, ocupando a terceira posição regional em termos do volume total dos gastos realizados nesse setor em 2014. Todavia, no momento atual, o país enfrenta grave crise econômica e a previsão das taxas de crescimento econômico para os próximos anos é negativa, o que impacta o exercício de sua liderança regional. As dificuldades venezuelanas, derivadas de sua interdependência no setor energético com os EUA, a baixa diversificação de sua economia e as polarizações sociais, ofereceram limitações reais ao crescimento e projeção global (PECEQUILO, 2013a).

Embora o Chile seja a potência secundária que apresenta indicadores demográficos e geográficos menos expressivos entre as potências secundárias, tem uma das economias mais fortes da região em termos de crescimento econômico, conforme pode ser observado na Tabela 2, e a maior renda *per capita*. O país vem ampliando sua presença na América do Sul e no mundo através de exportações e investimentos, sobretudo em razão de sua estratégia de inserção externa que privilegia acordos bilaterais. Em 2014, seu IDH foi apenas pouco menor do que o argentino. Na área militar, ocupa a 4ª posição no que tange ao efetivo militar, mas seus gastos em relação ao PIB ocupam a 2ª posição, indicando alto investimento proporcional aos seus vizinhos.

Ao longo dos últimos dez anos, a Colômbia se consolidou como o país que mais cresceu entre os sul-americanos e a previsão é de crescimento contínuo para os próximos anos. O país possui o 2º maior efetivo militar na região e os gastos em relação ao PIB são os mais elevados. No que tange à extensão territorial, é o 3º maior país na América do Sul e possui uma localização geográfica que facilita uma inserção internacional diversificada, com acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico, situando-se como uma ponte entre América Central, Caribe e América do Sul. Em termos de demografia, possui a 2ª maior população, atrás apenas do Brasil, um país 4 vezes maior em extensão territorial. O PIB *per capita* e IDH comprovam que a Colômbia ainda tem



grandes desafios socioeconômicos, pois a alta taxa de crescimento econômico não se converteu em uma melhoria significativa nos indicadores, refletindo uma posição inferior às demais potências secundárias na região.

### 3 | A AMÉRICA DO SUL COMO ESPAÇO GEOPOLÍTICO NO SÉCULO XXI

O fim da Guerra Fria, a crise econômica dos anos 1980 e o cenário político favorável à preponderância de poder dos EUA impuseram desafios aos países sul-americanos nos anos 1990. As estratégias norte-americanas de política econômica para a região baseavam-se no Consenso de Washington, nos novos temas políticos e nas iniciativas de integração regional, que buscavam avançar a liberalização econômico-comercial, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Os principais temas da agenda sul-americana desse período foram a negociação da dívida externa, a abertura comercial intrarregional, a consolidação democrática, os ajustes estruturais e as condicionalidades impostas pelos países e instituições do Centro à concessão de empréstimos internacionais (PECEQUILO, 2013a; LIMA, 2014).

Se os anos 1990 foram marcados por certa homogeneização das experiências nacionais dos países sul-americanos, os 2000 têm como característica a heterogeneidade e a diversidade (LIMA, 2014). Importantes transformações ocorreram na América do Sul com a implementação de novas formas de regionalismo que modificaram o espaço geopolítico e afetaram a condução das políticas externas dos países sul-americanos. Entre os fatores que propiciaram o surgimento dessa nova dinâmica regional, destacam-se acontecimentos exógenos, como os atentados terroristas em 2001 nos EUA e a guerra global contra o terrorismo, além da crise financeira global em 2007-2008 e o deslocamento do eixo dinâmico da economia global para a Ásia, e endógenos, como a ascensão de governos progressistas na região, a busca por superar a ideologia neoliberal, por implementar políticas desenvolvimentistas e de forte cunho social, além de políticas externas revisionistas (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014).

Nesse contexto, uma das primeiras iniciativas que caracterizou a nova dinâmica geopolítica da região foi a criação da ALBA, em 2004, impulsionada pelos então presidentes Hugo Chávez e Fidel Castro. O projeto, de cunho anti-hegemônico e com forte viés ideológico, buscava estabelecer uma oposição aos EUA, caracterizando-se como um instrumento de contenção.

Os anos 2000 também foram marcados pela expansão do MERCOSUL com a entrada da Venezuela, cuja ratificação pelos Estados partes aconteceu em 2013. A Bolívia foi integrada ao bloco pelo Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, ratificado em 2015, a partir de negociações iniciadas em 2006. Não obstante a discussão sobre a flexibilização do MERCOSUL ou sua maior institucionalização, o bloco serviu como instrumento de resistência para pressões assimétricas, como em negociações comerciais com os EUA e com a União Europeia ao longo do período (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014).



Outro projeto foi a criação da UNASUL, em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), estabelecida em 2004. A UNASUL foi uma grande inovação regional, pois, até então, a região não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados sul-americanos e fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais. No âmbito da instituição, foram criados importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos EUA nos assuntos de defesa da região (BATAGLINO, 2012).

A Aliança do Pacífico, formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) e pelo México em 2012, é uma das mais novas iniciativas regionais. Seus objetivos são construir uma área de livre-comércio e uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial que auxilie na projeção desses países no plano internacional, sobretudo na Ásia e no Pacífico.

Tendo em vista o contexto apresentado, como o Brasil, enquanto potência regional, se inseriu na América do Sul na primeira década do século XXI, em especial no governo Lula? Como as potências secundárias lidaram com o Brasil como potência regional?

#### **4 | O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NO GOVERNO LULA**

Dos anos 1990 em diante, a região apareceu como uma opção importante para a política externa brasileira, seja como forma de ampliar a participação no mundo através da integração regional, seja como forma de ampliar o poder de negociação que se inscreve nas alianças Sul-Sul e que amplia a margem de manobra do país no exterior. Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a liderança brasileira na região não foi um tema central na política exterior, apesar da América do Sul ter sido uma das prioridades da agenda brasileira.

Contudo, a partir do governo Lula o exercício de liderança regional e o aprofundamento dos vínculos com a região ganharam intensidade. O contexto internacional favoreceu a adoção de um comportamento mais autônomo por parte do Brasil, visto que a agenda norte-americana se voltou à guerra ao terror e a prioridade máxima se tornou o Oriente Médio. O governo brasileiro explorou esse cenário, aprofundando as relações Sul-Sul no hemisfério e fora dele (PECEQUILO, 2013a). Com efeito, parte do ativismo regional brasileiro se inscreveu no movimento de busca por ampliar a capacidade de ação coletiva e obter maior autonomia frente à grande potência, confirmando a sua disposição de assumir a liderança na região. Nesse contexto, o Brasil tomou a iniciativa de convocar um encontro que reuniu 33 países latino-americanos e caribenhos, em 2008 e que deu origem à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, e que começou a funcionar em 2011.

O governo Lula compreendeu que a base econômica e não exclusivamente

política deveria lastrear a liderança do Brasil na América do Sul e que ela exigia o aumento das trocas comerciais no contexto de um comércio regional mais equilibrado (BANDEIRA, 2008). Todavia, na prática, o país enfrentou alguns obstáculos para aprofundar a sua capacidade de ação coletiva na América do Sul. Um exemplo foi o processo de integração regional por meio do MERCOSUL. A dificuldade de consenso entre os países membros, as grandes assimetrias entre os países do bloco e a tarifa externa comum com inúmeras exceções demonstram problemas na implementação da iniciativa. O Brasil buscou revitalizar a instituição, aprofundando o seu viés político e estratégico, investindo em diversos projetos como o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2005, o Parlasul em 2006 e o aprofundamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (criada durante o governo antecessor) (MALAMUD, 2012). A adesão da Venezuela na organização, o acordo para inclusão da Bolívia e os acordos de associação de alguns vizinhos também se inserem nesse enquadramento (FLEMES, 2010).

A atuação brasileira como potência regional no âmbito do MERCOSUL pode ser questionada no quesito liderança, uma vez que o aprofundamento da integração no bloco poderia limitar sua autonomia. Assim, o país adotou postura que Pinheiro (2004) caracteriza como institucionalismo pragmático, mantendo uma baixa institucionalização do MERCOSUL. Todavia, esse é um aspecto que restringiu o exercício de liderança pelo Brasil. Como pontuam Vigevani e Aragusuku (2014), cabe ao país trabalhar como potência regional em prol da integração, assumindo o papel de *paymaster*. Neste aspecto, a liderança distributiva/estrutural brasileira encontrou limites.

No âmbito da mediação de crises regionais, são indicativos da limitação de liderança regional brasileira a recusa do Chile e da Bolívia no litígio sobre a saída boliviana para o mar e o episódio de nacionalização do gás boliviano, em 2006, que assinalam respectivamente a ausência de uma liderança consensual e estrutural. Ademais, destaca-se a omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai acerca da implantação de empresas de celulose no rio Uruguai, entre 2005 e 2006 (WEHNER, 2011), apontando para a restrição da liderança regional no que tange ao estabelecimento de consenso.

Por outro lado, o Brasil exerceu liderança ao ajudar a reduzir as tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, durante crise relacionada ao combate às FARC e liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em 2003, para cooperação entre governo e oposição. Ademais, em 2009, posicionou-se claramente em repúdio ao golpe que levou a deposição do presidente de Honduras democraticamente eleito, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa. O governo brasileiro tratou dos conflitos colombianos como um assunto de segurança regional e participou na tentativa de resolvê-los. Em 2008, a missão humanitária organizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, com o apoio logístico do Exército brasileiro, auxiliou o resgate bem-sucedido de alguns reféns das FARC (BORGES, 2015). Nessas diversas ocasiões, o exercício da liderança de potência

regional consensual/ cooperativa/ empreendedora foi, de fato, desempenhado pelo Brasil.

No que tange à UNASUL, o governo brasileiro teve grande relevância para a sua construção política e ideacional. A liderança brasileira no processo de institucionalização da organização pode ser caracterizada como consensual/ cooperativa/empreendedora, pois embora tenha sido um dos principais promotores do organismo, dividiu a tomada de decisões com os demais atores regionais. A presidência *Pro-Tempore* foi ocupada por outros países como Chile, Equador e Venezuela, bem como os cargos de secretário-geral.

Ao mesmo tempo, no âmbito da UNASUL a liderança distributiva foi cobrada do Brasil. O país respondeu à iniciativa liderada por Chávez de criação do Banco do Sul, em 2007, com o intuito de combater as consequências da crise financeira internacional, sendo um dos grandes promotores da instituição juntamente com a Argentina, com ênfase em investimentos em infraestrutura, integração regional e de redução de assimetrias entre os países, a fim de reduzir a dependência do dólar, estimular o comércio e ganhar autonomia em relação às instituições financeiras tradicionais (SANTOS, 2013).

Também na UNASUL, a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em 2009, contou com a liderança brasileira. A iniciativa foi impulsionada pelo governo devido à sua dimensão estratégica, ao propiciar investimento de recursos e de diferentes tipos de financiamento para os projetos de infraestrutura na região (PADULA et al., 2015). O COSIPLAN também implicou o desempenho de uma liderança distributiva brasileira, visto que cabe à potência regional ofertar bens coletivos.

Ainda no que tange à UNASUL, o CDS foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança, impulsionar a indústria de defesa e evitar a imposição da agenda de segurança dos EUA no subcontinente. Destaca-se o contexto de criação do órgão: logo após eclosão da crise entre Colômbia e Equador e dias após ser anunciada a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul pelos EUA, tornando evidente a sua dimensão estratégica (BATTAGLINO, 2012). No âmbito do CDS, o país também teve papel importante ao atuar como estabilizador diante de algumas tensões, como no reavivamento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e na redução das tensões com os EUA sobre a utilização de bases militares na Colômbia. Nessas ocasiões, a liderança consensual/cooperativa/empreendedora se manifestou no desempenho brasileiro de potência regional.

O ativismo regional brasileiro foi acompanhado pelo aumento da internacionalização do capital nacional, refletido na presença de grandes empresas na América do Sul, em setores de energia e infraestrutura (NEL; STEPHEN, 2010). Outra empresa que expandiu consideravelmente sua atuação na região foi a Eletrobrás (PADULA et al., 2015). Também o BNDES teve papel central na internacionalização

das empresas brasileiras, provendo crédito para impulsionar as exportações e os projetos de infraestrutura na região (COSTA, 2009). Como consequência disso, a internacionalização das empresas brasileiras não deixa de ser um traço da liderança do Brasil enquanto potência regional na América do Sul, evidenciando um aspecto de liderança estrutural/distributiva.

Conforme proposto por Nolte (2011) e destacado neste artigo, um dos aspectos que caracteriza uma potência regional e fortalece sua posição enquanto tal é o reconhecimento dos vizinhos a respeito da posição de liderança regional. Sendo assim, diante do poder dos recursos materiais do Brasil, da sua participação ativa nos organismos regionais, da busca pelo exercício da liderança na América do Sul e da expansão de seu capital na região, como as potências secundárias lidaram com o país e sua política regional ao longo do governo Lula?

A Argentina, ao longo dos anos 2000, ao mesmo tempo em que ampliou a cooperação com o Brasil e fez parte da construção de uma estrutura de governança regional, também firmou alianças com terceiros para contrabalançar o peso brasileiro na região, como indica a aproximação com a Venezuela durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner. A busca por limitar o poder brasileiro se baseou em estratégias institucionais, como no MERCOSUL, por meio da adoção de políticas protecionistas, e na UNASUL, instituição na qual o ex-presidente Kirchner exerceu o cargo de secretário-geral e onde a Argentina buscou atuar junto com o Brasil como mediador em crises regionais. Assim, a Argentina adotou mecanismos de *soft balancing* e buscou compartilhar a liderança regional brasileira no subcontinente. Também é importante destacar que o país não apoia o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU, como representante da América Latina.

Todavia, não foi esse país quem mais ofereceu limitações ao exercício da liderança regional brasileira nesse novo século, mas, sim, a Venezuela, que investiu no fortalecimento das relações econômicas, buscando mudar o equilíbrio de poder sul-americano. Na área energética, a empresa estatal de petróleo venezuelana, *Petróleos de Venezuela, S.A.* (PdVSA), cooperou com a sua coirmã brasileira, Petrobras, em busca de investimentos em recursos energéticos. Na área política, o ativismo ideológico de Chávez exerceu papel central em fase de ascensão de governos progressistas, permitindo construir alianças políticas, que se refletiram, sobretudo, na ALBA. Todavia, a liderança venezuelana manteve-se limitada na região, devido às grandes diferenças políticas e ideológicas que possui com alguns países, além das dificuldades internas que enfrenta em termos políticos, econômicos e sociais depois da morte de Chávez.

A respeito do Chile, o país apoiou a liderança regional brasileira quando o Brasil construiu consensos, limitando posições extremistas, como as da Venezuela. Por outro lado, contestou tal papel quando houve tentativa de exercê-lo em assuntos relacionados aos seus interesses, como no conflito com a Bolívia. No que tange à área econômica, o Chile buscou se resguardar das negociações em bloco do lado brasileiro, investindo nas relações bilaterais com o Brasil. Em nível global, o país apoia

a candidatura brasileira ao assento permanente no CS da ONU, mas tem uma posição ambígua, pois apoiou o pleito, mas não o direito ao poder de veto no Conselho, o que criou um problema de status para o Brasil na instituição (WHENER, 2011).

No que tange ao relacionamento da Colômbia com o Brasil, os governos Álvaro Uribe e Lula tiveram divergências em relação ao Plano Colômbia, visto que os países compartilham cerca de 1.644 km de limites e o plano estabeleceu a presença militar estadunidense na região fronteiriça. Todavia, apesar das diferenças existentes, os governos ampliaram a cooperação na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico (ARCINIEGAS, 2015).

Como se pode perceber, o Brasil não é uma potência regional incontestada, pois as potências secundárias possuem um comportamento ambivalente em relação ao Brasil, variando entre a cooperação e a competição ou contestação em temas específicos, fazendo uso de mecanismos de *soft balancing*. Frente a tal cenário, o país buscou exercer de forma ativa a liderança na América do Sul, embora tenha manifestado seu papel de diferentes formas, dependendo do tema e da instituição regional. Essa liderança variou entre as categorias de consensual, cooperativa e empreendedora e de distributiva e estrutural, não sendo notável o exercício de liderança normativa e intelectual. Todavia, muitos autores apontam para uma limitação na disposição brasileira para o exercício do papel de potência regional, devido a sua hesitação e mesmo falta de disposição para arcar com os custos da integração econômica, energética e em infraestrutura. A crítica se refere à falta de concessões financeiras e da adoção do papel de *paymaster* na região (FLEMES, 2010).

Com efeito, existiram constrangimentos ao desempenho do papel de potência regional do Brasil, mas, considerando os requisitos, entre os países sul-americanos, o país é o que melhor se enquadra na definição. O enquadramento não é perfeito, pois, como vimos, embora ele tenha os recursos materiais necessários, a disposição para assumir a liderança, o seu exercício e o reconhecimento dos vizinhos são quesitos muitas vezes limitados. Considerando os ajustes empreendidos na política regional brasileira no governo Rousseff, a seção seguinte discute como foi o exercício de liderança do Brasil na América do Sul durante seu mandato.

## 5 | LIMITAÇÕES NA LIDERANÇA REGIONAL NO GOVERNO ROUSSEFF

Rousseff foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil. Sua gestão, iniciada em 2011, até o seu afastamento após a aprovação do *impeachment*, em agosto de 2016, compreende um período muito recente, mas pode-se afirmar que a política externa para a América do Sul se caracterizou, por um lado, por traços de continuidade e, por outro, por sua menor pró-atividade. Inicialmente, os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão



de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global foram mantidos. No entanto, por outro lado, os esforços e os recursos despendidos em política externa no governo Rousseff foram relativamente menores (LESSA; CERVO, 2014; SARAIVA, 2014).

Sem dúvidas, a combinação das condições do cenário externo com a complicação da situação econômica brasileira, resultantes de fragilidades não enfrentadas anteriormente, explicam, em parte, o menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa e em termos regionais. As condições externas se reverteram em razão do baixo crescimento da economia mundial pós-crise, quando o nível de preços internacionais das commodities passou a apresentar uma tendência de decréscimo. Com o agravamento da situação econômica doméstica, crescimento pífio e inflação, a partir de 2013, os cortes de gastos públicos foram inevitáveis. Consequentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (CORNETET, 2014; CASARÕES, 2016). Em paralelo, Rousseff também enfrentou insatisfação popular com as manifestações de junho de 2013 e, adiante, aquelas relacionadas aos esquemas de corrupção da Petrobras. Somou-se a esse cenário o agravamento da crise política, e novas demonstrações públicas contra o governo, em 2015, com grupos demandando o *impeachment* da presidente, aprovado em agosto de 2016.

A internacionalização das empresas brasileiras não foi interrompida, mas o Brasil perdeu posições nos últimos anos, havendo uma redução considerável da participação dos investimentos brasileiros na região, o que pode ser atribuído à conjuntura econômica enfrentada pelo país e à desvalorização do real (CINDES, sem data). Com isso, diversas iniciativas, mesmo quando financiadas pelo BNDES, não foram concluídas. Inclusive, houve reações em vários países vizinhos às políticas de exploração estatal de recursos primários realizadas pelo Brasil, que colocaram em perigo a política brasileira de integração, com obstáculos sendo erigidos à penetração de capitais e empreendimentos do país (LESSA; CERVO, 2014). Esses foram os casos do Peru, em 2011, que suspendeu a licença provisória que uma construtora brasileira tinha para erguer uma usina hidrelétrica, e na Bolívia, em 2013, onde a mesma empresa esteve no centro de outro impasse envolvendo a população indígena em torno de uma obra em uma estrada em área de reserva. Mesmo assim, houve ampliação do papel do BNDES no financiamento de projetos na região e no incremento da cooperação técnica regional (SANTOS, 2013). O Porto de Mariel, em Cuba, e a extensão das linhas do metrô de Caracas, na Venezuela, são alguns exemplos.

Com efeito, outros episódios mostraram uma diferença na percepção dos vizinhos sobre o papel do Brasil como potência regional na gestão Rousseff. Na Argentina, a preocupação passou a ser a desvalorização do real, elemento que afetava o comércio bilateral. Os vultosos investimentos brasileiros recuaram desde a reestatização da companhia petrolífera YPF pelo governo argentino, em 2012. Grandes grupos empresariais brasileiros reconsideraram seus projetos no país e alguns foram



desativados (LESSA; CERVO, 2014).

A suspensão do Paraguai, em 2012, paralelamente à admissão da Venezuela como membro pleno, revelou um contrassenso para a integração regional no MERCOSUL. O então presidente paraguaio, Fernando Lugo (2008-2012), foi vítima de golpe parlamentar de Estado. Como resposta, Brasil, Argentina e Uruguai puniram o país com a suspensão do MERCOSUL e, diante da janela de oportunidade, formalizaram o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco (o que era obstaculizado pelo Paraguai) (LOPES, 2013). Em verdade, o Brasil não demonstrou capacidade de antecipação e gestão da crise política que se instalou no MERCOSUL.

No que diz respeito às relações com outros vizinhos, Paraguai e Uruguai, cada vez mais insatisfeitos com a sua condição assimétrica no MERCOSUL, apresentaram retração nas suas taxas de crescimento econômico e se mostraram mais propensos a firmar acordos comerciais bilaterais com diferentes parceiros no mundo. Com o Chile, a volta da presidente Michele Bachelet à presidência, em 2014, levou ao fortalecimento das relações com o Brasil, que se tornou, em 2015, o terceiro maior parceiro comercial do país.

No que tange à Venezuela, Rousseff manteve o discurso de alinhamento, afirmando, em 2011, que havia uma “parceria estratégica”. Mesmo assim, foi perceptível que o governo brasileiro mudou a política para o país, marcada por certo afastamento, além de que mostrou preocupação com os rumos da política venezuelana. Em 2015, após o assassinato de um opositor político do governo Maduro, o Brasil, unindo-se à UNASUL, condenou o uso de qualquer tipo de violência que poderia afetar o bom desenvolvimento do processo eleitoral, instando as autoridades venezuelanas a investigar os fatos e punir os responsáveis.

As relações com a Bolívia também sofreram reveses. No primeiro semestre de 2012, Evo Morales viu o Brasil oferecer asilo político ao senador opositorista Roger Pinto Molina na embaixada em La Paz e, contrariado com o gesto brasileiro, não concedeu salvo-conduto para que o asilado pudesse se evadir do país, criando uma situação desconfortável. Como saldo, Molina seguiu encarcerado, por mais de um ano, na sede da missão diplomática brasileira. Em contraposição, Morales também não facilitou a vida dos brasileiros detidos em Oruro, em fevereiro de 2013 (LOPES, 2013).

Com a Colômbia houve maior aproximação. Foram criadas missões com o intuito de negociar acordos de facilitação de investimentos e acelerar a redução de tarifas do acordo de complementação econômica em curso, além de realizados acordos de cooperação em educação, pesquisa científica e desenvolvimento agrário, além de um memorando de entendimento para o setor automotivo. O Brasil também manifestou apoio ao processo negociador da Colômbia com as FARC.

O MERCOSUL não foi prioridade, mas sua defesa foi necessária para administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e buscou-se espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento

de infraestrutura (SARAIVA; GOMES, 2016). Porém, os obstáculos ao comércio, concentrados no eixo Brasil-Argentina, foram mantidos. Mesmo com desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a Bolívia solicitou a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação (SARAIVA, 2014). Na UNASUL, houve um importante avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa, acordado em junho de 2012 na instância executiva do CDS, além de um projeto industrial e de defesa regional (MARIANO; RAMANZINI; ALMEIDA, 2014).

Dado que, na prática, os países sul-americanos favoreciam a ideia de autonomia e de soberania sobre o território nacional, convergiram interesses e ideologias muito diferentes entre eles (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014), tendência que foi reforçada com a volta de eleições de presidentes de centro-direita na região. Mesmo a CELAC teve dificuldades em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos. Na verdade, os vínculos brasileiros com países vizinhos estabelecidos e ramificados por diferentes esferas se sobrepunham.

A criação da Aliança do Pacífico não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira (LESSA; CERVO, 2014). Assim como a ALBA, ela espelhou divergências acerca de integração e comércio, por mais que líderes políticos afirmassem a conveniência da concertação entre todos os órgãos regionais. Ainda pairavam sobre a América do Sul o avanço das negociações da TPP, dos TLCs, do Acordo de Livre Comércio de Serviços (SEVERO, 2015) e os discursos das grandes potências apontando que o Brasil estava afastado das oportunidades dos mega-acordos comerciais em função da sua insistência em apostar no MERCOSUL. A resposta brasileira foi enfática: em 2015, o país ofertou três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos ao México, à Colômbia e ao Chile a fim de dinamizar a entrada de investimentos brasileiros no país (CASARÕES, 2016).

Apesar dos limites enfrentados ao longo do período, a rede de instituições construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um instrumento importante no campo da cooperação regional. A despeito dessa profusão, o crescimento do volume de comércio na América do Sul foi muito pequeno desde 2011.

Os motivos apontados implicaram limitações ao desempenho do papel de potência regional do Brasil se comparado ao governo anterior. O país conservou os recursos materiais que permitiram defini-lo como potência regional, mas, no campo da liderança, percebem-se claros sinais de enfraquecimento no que tange tanto às modalidades consensual, cooperativa, empreendedora, como estrutural e distributiva e normativa e intelectual. A fragilidade doméstica e a reversão de condições externas tiveram reflexos diretos para as ações brasileiras direcionadas à promoção dos seus interesses no âmbito da região e as condições para o exercício da liderança ficaram comprometidas. Consequentemente, o país não conseguiu se posicionar como elo

integrador regional e liderar a construção de um espaço geopolítico autônomo como na gestão anterior.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão da atuação do Brasil como potência regional e da sua liderança na América do Sul nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), foram apresentadas evidências de tal exercício na esteira da nova dinâmica geopolítica que se estabeleceu na região a partir dos anos 2000. O país se empenhou em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul com seus vizinhos.

Dado que o Brasil pode ser considerado uma potência regional em razão dos fatores expostos, a metodologia empregada para a discussão de liderança, concepção bastante contestada na literatura sobre o tema, pautou-se em um conjunto de conceitos que elegeram elementos classificatórios para uma liderança regional. Em seguida, a discussão se concentrou em mostrar fatos que credenciaram a liderança regional brasileira no governo Lula como cooperativa, consensual e empreendedora e também estrutural e distributiva, a partir da análise detalhada acerca da atuação política nos processos de integração regional, do engajamento cooperativo na região, da maneira como as potências secundárias reagiram, a despeito da não incontestabilidade da liderança brasileira.

Diante da fragilidade doméstica e da reversão das condições externas, no governo Rousseff, a política externa do Brasil para a região se caracterizou por traços de continuidade, embora com perfil de menor pró-atividade. Em vista disso, houve limitações ao desempenho do papel do Brasil como potência regional e menor capacidade do exercício de liderança se comparado ao governo Lula.

### REFERÊNCIA:

ALIANÇA DO PACÍFICO. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net>>. Acesso em: 13/07/2016.

ARCINIEGAS, Alexander Carreño. El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región. **Observador On-Line**, v.10, n.2, 2015.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 13/07/2016.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**, n-91, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>>. Acesso em: 28/08/16.

BATTAGLINO, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America**. Nova Iorque: Springer, 2012.

BORGES, Fabio. **Um balanço das relações Brasil e Colômbia: Desconfianças e convergências**. Série Relatório de Países, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil no mundo em tempos de crise. **GV-Executivo**, v. 15, n. 1, 2016.

CINDES. CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. IndexInvest Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63)>. Acesso em 11/10/2016.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150.

COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, n. 7, 2009.

EL PAÍS. Macro pedirá a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. 23/11/2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/23/internacional/1448286471\\_443877.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/23/internacional/1448286471_443877.html)>. Acesso em 01/10/2016.

FLEMES, Daniel. Brazil Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, Daniel (Org). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: JOST, Stefan. **Colômbia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES – ISS (2018). Disponível em: <<https://www.iiss.org/>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

LESSA, Antônio Carlos; CERVO, Amado. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.82, ano XIX, jan-mar, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, Vol. 90, 2013, p. 167-201.

LOPES, Dawisson Belém. Titubeios e tergiversações: epítáfio para a era Patriota. **Revista Insight Inteligência**. n. 62, 2013, p. 72-81.

MALAMUD, Andres. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America**. Nova Iorque: Springer, 2012.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O Brasil e a integração na América do Sul uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, n.41, Lisboa, mar. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000100008](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008)>. Acesso em 09/10/2016.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 13/07/2016.

NEL; Philip; STEPHEN, Matthew. The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. In: FLEMES, Daniel (ed). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.

NOLTE, Detlef. Regional Powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, 2011.

PADULA, Rafael; DESIDERÁ, Walter; MARIANO, Marcelo; HALLACK, Michelle; BARROS; Pedro. **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia**. Texto para Discussão, IPEA, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os EUA e a China. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, jul-dez, 2013a.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? **Carta Internacional**, Vol. 8, n. 2, 2013b, p. 100-115.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a EUA. **Revista CIDOB D'Afers Internacionals** (Los retos de América Latina en un mundo en cambio), n.85-86, 2009.

SANTOS, Marcelo. A Presença Brasileira na América do Sul: ações e instrumentos. **Análisis Político**, nº 77, Bogotá, enero-abril, p. 195-210, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n77/v26n77a09.pdf>>. Acessado em: 07/10/2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, n. 44, 2014, p. 25-35.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Born. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, nº 50, 2016, p. 81-97.

SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. In: SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.

SEVERO, Luciano Wexell. Relações Brasil-Argentina: tudo nos une e nada nos separa. Carta Maior, 30/11/2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Relacoes-Brasil-Argentina-tudo-nos-une-e-nada-nos-separa/4/35074>>. Acesso em 18/09/2016.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (SIPRI). Disponível em: <<https://www.sipri.org/>>Acesso em: 28/07/2016.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL).Disponível em:<<http://www.unasursg.org>>. Acesso em: 12/07/2016.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 517 a 552. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf>>. Acesso em 05/09/2016.

WEHNER, Leslie. Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, 2011.



## O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS<sup>1</sup>

**Lisiane Granha Martins de Oliveira**

Advogada, mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

**Lucilly Maria Caetano de Souza**

Advogada, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

**RESUMO:** Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de relevante concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel apenas *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Este modelo institucional não foi alterado pela Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a competência privativa do presidente da República para celebrar tratados, convenções e outros atos internacionais sujeitos à referendo do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Parte da literatura nacional vem trazendo à discussão o papel do Legislativo na condução das relações externas, rediscutindo a sua atuação como mero *locus* homologatório das decisões advindas do Executivo. Por sua vez, desde o final da década de 1990, observa-se um movimento crescente de apresentação de Propostas de Emendas à Constituição

(PEC's) pelos parlamentares no intuito de promover uma reforma político-institucional na distribuição de competências no âmbito da política externa. Desta forma, o objetivo deste artigo é identificar quais são os objetivos e as justificativas expostas pelos parlamentares na busca de alteração desse *status quo* entre os Poderes Executivo e Legislativo nesta seara. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental com estudo qualitativo dos dados referentes a estas PEC's apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional no período pós-promulgação da CF/88 até o ano de 2015.

**Palavras-chaves:** política externa; Poder Executivo; Poder Legislativo; Propostas de Emendas Constitucionais.

### INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de relevante concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Este

<sup>1</sup> Declaramos, para os devidos fins, que esse trabalho contém partes substanciais da dissertação de mestrado da autora Lisiane Granha Martins de Oliveira.

desenho institucional não foi alterado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabeleceu a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, acordos ou atos internacionais, sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

O que se questiona, todavia, é se referido modelo centralizado mantido pela Constituição vigente é suficiente e adequado para atender a atual política externa brasileira. Isso porque, quanto aos instrumentos de controle legislativo, os de ordem *ex ante* deixam pouco espaço para a discricionariedade do Poder Executivo, eis que se manifestam por meio da promulgação de leis amplamente detalhadas, enquanto os de ordem *ex post* visam limitar ou alterar ações já iniciadas pelo Poder Executivo. Neste sentido, há consenso na literatura de que os controles mais efetivos são os de ordem *ex ante*, visto que “um agente que não tem o poder ou a vontade de impor controles de antemão dificilmente pode impor controles *ex post* de modo eficiente” (DINIZ; RIBEIRO, 2010, p. 86).

Desta forma, a relação entre esses Poderes em matéria de política externa tem sido objeto na literatura nacional a partir de uma análise da delegação ou abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo, bem como mediante a análise do comportamento dos parlamentares e partidos políticos nesse âmbito. Tais estudos resultam em interpretações divergentes quanto à participação do Poder Legislativo e seu efetivo papel inserido num sistema constitucional de freios e contrapesos.

Como ressalta Ferrari (2011), ainda que os estudos reconheçam a preponderância do Executivo na política externa, discordam no sentido de possuir o Congresso Nacional uma conduta expressiva, inexpressiva ou, ainda, se sua atuação tem sido pontual e concentrada em determinados temas, em observância às próprias atribuições constitucionais que lhe foram fixadas.

Já sob o prisma do comportamento dos parlamentares e partidos políticos em matéria de política externa, as pesquisas empíricas mais recentes (DINIZ; RIBEIRO, 2010; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; OLIVEIRA, 2013; FELIÚ; ONUKI, 2014) vêm demonstrando haver uma aproximação da dinâmica legislativa das políticas externa e doméstica, assim como a relevância desse tema para a agenda partidária. Estas considerações, portanto, começam a enfraquecer a percepção generalizada existente no Brasil de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, colocando em xeque a manutenção da tese sobre a abdicação congressual neste âmbito no atual contexto político brasileiro.

Por sua vez, há autores que argumentam que existe um conjunto de instrumentos institucionalizados, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, que permite que o Poder Legislativo, caso deseje, intervenha *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira. Nesse sentido, Anastacia, Mendonça e Almeida (2012) afirmam que há “evidências de protagonismo dos senadores e deputados, relativamente à iniciativa em termos de política externa,

inclusive no que se refere às propostas de Emendas Constitucionais (PEC's)". A constatação dessa iniciativa parlamentar por meio dessa espécie legislativa tem sido recorrente nos estudos produzidos pela literatura nacional.

Nesta conjuntura, a pesquisa parte da constatação de que, desde o fim da década de 1990, há uma crescente demanda do Congresso Nacional na busca de uma maior participação no processo de formulação, negociação e implementação da política externa brasileira, especialmente no campo dos acordos internacionais de comércio, o que é percebido, dentre outros, pelas diferentes tentativas deste Poder em alterar o *status quo* da distribuição constitucional de competências no âmbito desta política por meio das Propostas de Emendas Constitucionais (PEC's).

O presente artigo, portanto, pretende identificar, após uma breve revisão da literatura acerca do debate da delegação e/ou abdicação do Legislativo em favor do Executivo em matéria de política externa, bem como do comportamento dos legisladores e dos partidos políticos no Congresso Nacional, quais são os objetivos e as justificativas expostas pelos parlamentares na busca pela reforma político-institucional na distribuição de competências entre esses Poderes nessa temática.

Para perseguir essa pretensão utilizou-se, como ponto de partida empírico, as justificativas e objetivos expostos nas propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a partir da promulgação da CF/88 até o ano de 2015, assim como o mapeamento dos autores dessas medidas. Desta forma, algumas considerações iniciais se fazem necessárias. Primeiramente, a pesquisa parte do entendimento da política externa como política pública (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006; RATTON SANCHEZ et al. 2006; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013) e do pressuposto presente na literatura de que, após as alterações estruturais nos âmbitos doméstico e internacional nas décadas de 1980 e 1990, houve a expansão dos temas e dos atores na política externa, gerando efeitos distributivos diversos, o que a tornou mais politizada (MILNER, 1997; MARTIN, 2000; LIMA, 2000, FARIA, 2012).

Nesse aspecto, faz-se relevante esclarecer a adoção metodológica que guiou o levantamento dos dados objeto da pesquisa empreendida. O primeiro passo para a identificação das propostas de Emendas Constitucionais envolvendo o tema da política externa compreendeu a busca textual no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, no campo 'proposições' e do Senado Federal, no campo 'atividade legislativa', por meio da utilização das expressões 'tratados internacionais', 'acordos internacionais', 'atos internacionais' e 'comércio exterior', além da busca pelos artigos constitucionais 49, inciso I, e 84, inciso VIII, que se referem à distribuição de competência ao Presidente da República e ao Congresso Nacional nessa seara.

Ressalta-se que se utilizou como parâmetro para a análise aqui pretendida a seleção tão somente das PEC's que visavam ou que visam a alteração do formato institucional na relação entre Poder Executivo e Legislativo nessa política pública, não se considerando as propostas cujas alterações possuíam ou possuem qualquer outro

objetivo de alteração do *status quo* nos temas de política externa em geral.

Por outro lado, quanto ao recorte temporal, a escolha foi pelas PEC's protocoladas a partir da promulgação da CF/88, que configura as regras do jogo e os arranjos institucionais vigentes, até o ano de 2015 que, ao seu turno, justifica-se por corresponder à última proposta de Emenda Constitucional apresentada sobre o tema objeto desse estudo no Congresso Nacional. Nesse sentido, observa-se que, no período proposto, foram registradas um total de 20 Propostas de Emendas Constitucionais com esse escopo, sendo 11 propostas perante a Câmara dos Deputados e 9 frente ao Senado Federal. Ademais, das 15 PEC's apresentadas e que já tiveram sua tramitação encerrada, apenas 1 chegou ao plenário da Casa Legislativa em que tramitava, sendo que todas as demais foram arquivadas ao final da legislatura, nos termos do Regimento Interno dessas Casas<sup>2</sup>. Há, ainda, 5 medidas em tramitação que, igualmente, serão objeto desse trabalho.

Assim, da pesquisa empreendida neste trabalho, denota-se que a apresentação destas medidas ocorreu através de diferentes partidos políticos em ambas as Casas Legislativas e suas justificativas ressaltam que o sistema democrático e a globalização demonstram a necessidade de se aperfeiçoar e adequar o texto constitucional brasileiro em relação ao papel exercido pelo Poder Legislativo no âmbito da participação ativa na condução das relações internacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Observa-se, assim, uma maior abertura e inclusão de novos atores nas discussões que envolvem a política externa brasileira tanto mais pelos reflexos diretos e cada vez maiores que esta política enseja no plano doméstico.

## **1 | A INTERAÇÃO CONSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou, como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>3</sup>, o princípio da separação dos poderes, ao estabelecer como poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2<sup>o</sup>). Nessa determinação constitucional, vislumbram-se, concomitantemente,

---

2 Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Observa-se que ambas as Casas Legislativas adotam o procedimento de arquivamento das proposições ao final da legislatura, ou seja, a cada início de legislatura, renovada a composição do Congresso, igualmente se renovam as matérias em discussão, implicando no arquivamento de todas as outras matérias que se encontravam em trâmite na legislatura anterior (GAMES, 2007), com algumas exceções. Ressalta-se, todavia, a possibilidade de o autor da proposição requerer seu desarquivamento dentro do prazo regimental concedido, a contar do início da legislatura seguinte. Por legislatura entende-se o período de quatro anos de atividades do Congresso Nacional.

3 Segundo Canotilho (2002), os princípios fundamentais são considerados normas impositivas de otimização pertencentes à ordem jurídica, constituindo-se em um importante fundamento para a concretização, interpretação, integração e aplicação do direito positivo, condensando e refletindo as opções e ideologias políticas elementares importante fundamento para a concretização, interpretação, integração e aplicação do direito positivo, condensando e refletindo as opções e ideologias políticas elementares inscritas na constituição e, conseqüentemente, em toda a legislação infraconstitucional de um Estado.

as funções de poder (legislativa, executiva e jurisdicional) e os respectivos órgãos que as exercem (Executivo, Legislativo e Judiciário), abrangendo tanto as relações domésticas quanto às internacionais desenvolvidas pelo Estado. Logo, apesar de o poder político do Estado ser uno, indivisível e indelegável, ele se manifesta e se constitui de diferentes funções que são distribuídas àqueles poderes ou órgãos que compõem a sua estrutura<sup>4</sup>.

Como destaca Silva (2005), essa divisão de funções conferidas aos respectivos Poderes, baseia-se em dois elementos fundamentais. O primeiro é o da especialização funcional, no qual cada Poder é especializado em uma função típica singular. Desta forma, ao Poder Legislativo é atribuída a função de legislar, ao Executivo a de executar e ao Judiciário a função jurisdicional. O segundo elemento apontado pelo autor é o da independência orgânica, a qual, além da especialização funcional, também é indispensável que cada poder constituído seja independente dos demais, não devendo existir nenhuma espécie de subordinação entre eles.

Neste contexto, os preceitos de independência e harmonia, característicos de sistemas de governo presidencialistas, como é o caso brasileiro, se apresentam como componentes fundamentais do princípio da separação dos poderes. De acordo com tais preceitos, além de não existir qualquer relação de subordinação ou dependência entre os poderes estatais no exercício de suas funções, entre eles se consolida um sistema de “freios e contrapesos” (*checks and balances*), uma espécie de mecanismo de controle mútuo no qual é possível a manutenção de inter-relações harmônicas e de certo grau de autonomia a cada um deles. Este sistema, constitucionalmente estabelecido, objetiva afastar a ocorrência de arbítrios e desmandos de um poder sob o outro e a tentativa de domínio ou usurpação de atribuições recíprocas (SILVA, 2005).

Contudo, ao estabelecer funções típicas, a Constituição não determinou que elas fossem exclusivas ou absolutas, mas sim preponderantes, e ao longo de seu texto assinala diversas possibilidades em que esses Poderes penetram reciprocamente na esfera de atribuição um do outro, aplicando-se o referido mecanismo de “freios e contrapesos” e consolidando a harmonia entre eles. Deste modo, fala-se em funções típicas e também atípicas dos poderes constituídos do Estado, onde cada um exerce, em maior ou menor grau, as três funções: uma em caráter principal e as demais de forma excepcional e somente quando constitucionalmente autorizadas (PUCCINELLI JÚNIOR, 2012; BARROSO, 2010).

No que tange à política externa, objeto deste artigo, a Constituição de 1988 delineou o formato político-institucional com relação à sua condução e implementação. Em seu art. 84, inciso VIII, estabeleceu a competência privativa do presidente da República

---

4 Ressalta-se que a expressão “separação de poderes” é utilizada sem o devido rigor técnico, inclusive pela própria CF/88. Por isso, a palavra “poderes” deve ser interpretada como “órgãos”, que são os instrumentos utilizados pelo Estado para o exercício de suas funções constitucionais. Neste trabalho, os órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário serão chamados de “Poderes constituídos do Estado”, acompanhando o termo mais utilizado pela doutrina.



na celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos, entretanto, ao referendo do Congresso Nacional. E, a esta instituição, atribuiu a competência de resolver definitivamente sobre os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I CF/88)<sup>5</sup>.

Esta dinâmica e estrutura da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa foi objeto de trabalho referencial na literatura nacional promovido por Lima e Santos (2001). Os autores analisaram o comportamento do Congresso Nacional no período de transição democrática da década de 1980 para 1990, na tentativa de compreender se esta instituição agiu de forma a abdicar ou delegar poderes ao Executivo nesta seara<sup>6</sup>. Para tanto, eles partiram do pressuposto de que a política externa e especialmente a de comércio exterior, é “objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo” (2001, p. 121-122), indicando três razões fundamentais.

A primeira razão apontada por Lima e Santos (2001) refere-se à sensibilidade existente quanto às pressões distributivas inerentes ao tema de política externa, funcionando a delegação de poderes ao Executivo como um obstáculo contra os excessos distributivos das corporações e interesses locais. A segunda razão se relaciona ao grau de especialidade de conhecimento que demanda esta matéria e, portanto, os legisladores não possuiriam a expertise necessária para opinar sobre o mérito de questões mais técnicas dessa política, tais como balança comercial, bens de preços e serviços no exterior ou taxa de juros interna e externa.

A terceira razão apresentada pelos autores consiste no problema da estabilidade das decisões, tendo em vista que o comércio exterior envolve interesses e negociações com Estados estrangeiros. Logo, sendo o Congresso Nacional composto de membros com interesses diversos e com uma alta probabilidade de modificação das decisões em política externa pelos legisladores, a credibilidade da nação perante à comunidade internacional poderia ser afetada, causando instabilidade nas relações políticas (LIMA; SANTOS, 2001).

Desta forma, para Lima e Santos (2001), inicialmente o Poder Legislativo brasileiro delegou poderes ao Executivo, sobretudo no período da industrialização no pós-guerra. Assim, o desenho institucional da distribuição de competências entre estes Poderes em matéria de política externa não implicava em prejuízo, visto que os seus interesses e objetivos não eram contrários. No entanto, ao longo do tempo,

---

5 Este formato institucional da relação Executivo-Legislativo em matéria de política externa não foi uma inovação da Constituição de 1988. Desde a Constituição de 1824 a condução desta espécie de política foi concentrada no Poder Executivo, o qual era chefiado pelo imperador, cabendo ao Poder Legislativo um papel secundário no processo de tomada de decisão.

6 Como aponta Oliveira (2013), um importante ponto de diferenciação entre a abdicação e a delegação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo neste tema é quanto à capacidade de controle dos principais sobre o agente. Neste sentido, enquanto na abdicação o poder Legislativo (principal) renuncia o poder de decisão, na delegação ele monitora o poder Executivo (agente) e mantém mecanismos para reverter a delegação.



mudanças no contexto político e econômico brasileiro, ocorridas a partir do fim dos anos 80, fizeram com que a aproximação então existente entre esses dois Poderes fosse substituída por um progressivo afastamento, ensejando uma “transição lenta, gradual e inesperada de um sistema de delegação para a abdicação congressional” (LIMA; SANTOS, 2001, p. 132). O que se efetivou, portanto, na Constituição de 1988 foi a promoção da abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo em matéria de política externa<sup>7</sup>

É neste contexto que os autores cunham a expressão “paradoxo da redemocratização com abdicação congressional”, visto que em um ambiente democrático e diante das alterações de ordem econômica internacional, esperava-se que um novo pacto entre estes Poderes fosse celebrado, o que não ocorreu na Constituição de 1988. Pelo contrário, o que se observou a partir do governo Collor até o início dos anos 2000, foi a implementação da política externa pelo Poder Executivo mediante a utilização de portarias e outros instrumentos normativos herdados do período militar sem a devida consulta ao Poder Legislativo (LIMA; SANTOS, 2001).

Oliveira (2013) desenvolveu trabalho no qual avalia o comportamento do Legislativo brasileiro em matéria de política externa e, ao dialogar e revisar a obra de Lima e Santos (2001), questiona se o padrão da ação dos legisladores e partidos políticos dá suporte ou não à referida tese da abdicação congressional, em um momento em que já se observa a consolidação dos impactos distributivos e políticos das ações do Executivo em matéria de política externa. Para tanto, o autor adotou como contexto empírico o período que vai da segunda metade da década de 1990 à primeira década dos anos 2000 (1995-2010), atualizando a avaliação da postura do Poder Legislativo nesse contexto.

O autor levantou outro ponto de estudo que foi o comportamento dos partidos políticos em relação aos temas de política externa, considerando a percepção generalizada na sociedade brasileira de que os temas relacionados à política externa não renderiam votos ou polarizariam a sociedade ou mesmo a elite nacional. Somado a isto, também o entendimento de que a condução e implementação deste tipo de política é historicamente de competência do Poder Executivo, não sendo possível aos

---

7 Conforme ressaltam Lima e Santos (2011, p. 132): “[...] a partir do golpe militar de 1964, uma série de mudanças no cenário político e econômico modifica o significado da política de comércio exterior, assim como os termos da delegação congressional dos anos 50. Fatores conjunturais, internos e externos, agem de forma combinada, transformando o antigo sistema de delegação em abdicação do Legislativo em favor do Executivo. É relevante observar que esta transição ocorre sem que nenhum ator político assim o desejasse”.

8 Importante ressaltar que para a realização deste trabalho, o autor adotou uma metodologia diferente da utilizada por Lima e Santos (2001), escolhendo como indicador da abdicação do poder em política externa o próprio comportamento do legislador e dos partidos políticos nesta seara. O objetivo do autor era avançar na compreensão “sobre os fatores determinantes do comportamento do legislador em política externa, especialmente no marco do confronto entre ideologia partidária e interesses regionais/federativos” (OLIVEIRA, 2013, p. 3).

9 Quanto aos estudos acerca dos partidos políticos e política externa ver: Schneider (1976); Epstein (1967); Almeida (1986); Oliveira e Onuki (2010); Oliveira (2013); Diniz e Ribeiro (2010).

legisladores ou partidos políticos a alteração de seu curso<sup>9</sup>. Esta percepção, todavia, foi enfraquecida diante dos resultados obtidos na pesquisa que apontaram para o elevado peso que a orientação partidária promove no comportamento legislativo em matéria de política externa, ensejando uma aproximação das dinâmicas legislativas tanto em relação à política externa quanto à doméstica (OLIVEIRA, 2013).

Neste sentido também foram os resultados obtidos por Feliu e Onuki (2014) ao examinarem os índices de unidade partidária nas votações nominais em matérias de política externa de seis países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru. Para os autores, o comportamento legislativo é semelhante nos temas internacionais e domésticos, o que pode ser evidenciado de acordo com os índices de unidade partidária em ambas arenas:

Ao comparar a unidade partidária dos principais partidos políticos dos seis países da amostra em temas domésticos e internacionais, constatamos graus de unidade muito semelhantes, geralmente bastante elevados, indicando que as decisões em plenário dos legisladores são frequentemente pautadas por diretrizes partidárias independentemente de o tema ser doméstico ou internacional. Pelas mesmas razões atribuídas à política doméstica, as lideranças partidárias são capazes de forjar um comportamento unificado nas votações de política externa, sugerindo que esses temas também são relevantes para a agenda política dos partidos latino-americanos. O exame empírico das votações nominais enfraquece a percepção na literatura de desinteresse das lideranças partidárias nos temas internacionais, minimizando o impacto da distinção da natureza das políticas doméstica e internacional nesse aspecto do comportamento legislativo. (FELIU; ONUKI, 2014, p. 138).

O objetivo dos autores foi o de comparar índices nas votações sobre política externa e doméstica, testando a hipótese da especificidade da política externa quanto ao comportamento do Poder Legislativo na América Latina. Para o caso brasileiro, as principais determinantes da unidade partidária foram o poder de agenda do presidente da República e a centralização do processo legislativo nas lideranças partidárias (FELIU; ONUKI, 2014).

Estes estudos, portanto, colocam em xeque a tese de abdicação de poderes em matéria de política externa pelo Legislativo ao Executivo no atual contexto político-institucional, bem como a tese de que haveria desinteresse das lideranças partidárias neste tema, o que pretende ser corroborado com a identificação dos objetivos e justificativas das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos parlamentares no Congresso Nacional, com o objetivo de alterar o *status quo* na relação entre estes Poderes na condução e implementação da política externa, apresentada na próxima seção.

## **2 I . AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL: A BUSCA POR REFORMA INSTITUCIONAL NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

## EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA

Antes de adentrar à temática principal desta seção, é importante recapitular alguns eventos ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC 1987-1988)<sup>10</sup> e as pretensões dos legisladores ali consagradas que deram origem à distribuição de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo em matéria de política externa.

Ressalta-se que, inicialmente, os trabalhos constituintes ocorreram de forma descentralizada com a criação de Comissões e Subcomissões temáticas, e apenas em momento posterior eles foram centralizados na Comissão de Sistematização, cujo objetivo era compatibilizar as propostas formuladas pelas respectivas Comissões e Subcomissões.

A temática sobre política externa foi objeto de debates e propostas na 'Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais'. Analisando seus anais, foi possível observar o comportamento dos legisladores constituintes que elaboraram proposta objetivando um Parlamento mais ativo e participativo na formulação desta política. Entretanto, como é possível verificar no texto constitucional vigente, tal proposta não foi mantida pela Comissão de Sistematização, sendo adotado o posicionamento da preponderância do Executivo sobre o Legislativo neste âmbito.

Ao examinar o processo constituinte, especialmente no tocante às competências entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre política externa, Ferreira (2010) ressalta que nos debates e nas audiências daquela Subcomissão temática:

[...]. Todos os constituintes que se manifestaram oralmente criticaram o papel passivo do Legislativo na citada questão. [...]. Os diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 não registraram, nos debates e nas audiências públicas da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, nenhuma manifestação a favor da manutenção do papel passivo do Congresso em relação ao Executivo. [...] O anteprojeto da Subcomissão de Soberania e Relações Internacionais era muito diferente do que o registrado na Constituição Federal de 1988. De acordo com o anteprojeto do relator João Hermann Neto, (...), o Congresso Nacional teria um papel proativo em temas de Política Externa. O Executivo, antes de ratificar qualquer tratado internacional, deveria antes ter autorização do Congresso Nacional. (FERREIRA, 2010, p. 33-35).

Diante destas observações, o autor concluiu que o processo decisório da ANC 1987-1988 ocorreu de modo centralizado, afastando o poder das comissões temáticas que foram criadas e reduzindo o próprio poder individual de atuação de cada parlamentar constituinte. Desta forma, quem teria delegado ou retirado uma conduta mais ativa do Legislativo nesta seara não foi a Assembleia Nacional, mas a Comissão de Sistematização, que inclusive se contrapôs à redação inicial conferida pela 'Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais' (FERREIRA,

---

<sup>10</sup> Os Anais e Diários da Assembleia Nacional Constituinte podem ser encontrados na íntegra no sítio do Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em: 16/09/18.

2010).

O que se torna interessante sublinhar dessa breve recapitulação é que, ainda que o resultado da ANC 1987-1988 tenha mantido o desenho institucional então prevalecente historicamente em política externa, observou-se uma movimentação por parte dos legisladores constituintes, inclusive com a obtenção de um consenso para um anteprojeto dessa Subcomissão, em busca da alteração desse *status quo*. Este cenário passa a tomar corpo a partir do final da década de 1990, ao se verificar o aumento do número de propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional com esta finalidade.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) é o instrumento normativo previsto na Constituição de 1988 capaz de modificar as normas constitucionais vigentes, alterando o texto constitucional. Conforme estabelecido no art. 60 da CF/88<sup>11</sup>, elas podem ser apresentadas pelo Presidente da República, pela assinatura de um terço dos deputados federais ou dos senadores ou, ainda, por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus membros. Quanto à sua tramitação, elas são discutidas e votadas em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, e serão consideradas aprovadas se obtiverem, tanto na Câmara quanto no Senado, três quintos dos votos dos respectivos membros<sup>12</sup>.

Para os fins do presente trabalho, foram selecionadas as PEC's que objetivavam a reforma institucional com alteração das competências constitucionais em matéria de política externa, especificamente quanto à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Constatou-se que, do período que vai da promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 2015, foram protocoladas um total de 20 (vinte) propostas, como esquematizado nos quadros 1 e 2.

---

11 Vale ressaltar que a CF-88 possui um núcleo duro, uma parte que não poderá ser alterada por Proposta de Emenda, que são as denominadas de Cláusulas Pétreas. De acordo com o artigo 60, parágrafo 4º, da CF/88, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

12 Considerando a composição atual das Casas Legislativas do Congresso Nacional, para que uma PEC seja aprovada, após dois turnos de votação, deve-se atingir, na Câmara, o mínimo de 308 votos e, no Senado, o mínimo de 49 votos.

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
1999	PEC 36	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: dispõe sobre apreciação e decisão do Congresso Nacional sobre todo e qualquer ato internacional, podendo ingerir alterações e aperfeiçoamentos.	Aldir Cabral (PFL/RJ)	Arquivada em 31/01/2003
1999	PEC 122	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo. Explicação: estabelece que o Congresso Nacional tem competência para decidir definitivamente sobre toda denúncia de ato internacional multilateral e sobre todo ato internacional firmado pelo Presidente da República ou por autoridade delegada, a exceção de acordos executivos, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas.	José Dirceu (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 345	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Exige autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 387	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixa a competência do Congresso Nacional para aprovar, após arguição, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 402	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional, dispositivos para emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada.	Neiva Moreira (PDT/MA)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 478	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal, a respeito da apreciação e celebração de Tratados Internacionais. Explicação: Estabelece apreciação prévia do Congresso Nacional, quando da celebração de ato internacional por parte do Presidente da República que implica em alienação provisória de bens do Patrimônio Nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos	Maria Lúcia (PMDB/MG)	Arquivada em 31/01/2003
2003	PEC 31	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Devolvida ao Autor
2003	PEC 70	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Arquivada em 31/01/2007
2004	PEC 321	Ementa: Modifica os arts. 5º, 49, 60, 84, 102 e 105 da Constituição Federal e dá outras providências. Explicação: Troca o termo "direitos e garantias fundamentais" para "direitos humanos"; fixa prazo para que o Congresso Nacional resolva definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais tanto na sua ratificação quanto na sua denúncia, dentre outras.	Devanir Ribeiro (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2011
2013	PEC 265	Ementa: Acresce inciso ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a criação de missões diplomáticas permanentes do Brasil no exterior.	Eduardo Azeredo (PSDB/MG)	Arquivada em 31/01/2015
2015	PEC 75	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais.	Raul Jungmann (PPS/PE)	Em tramitação

### Quadro 1: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas da Câmara dos Deputados (CF/1988-2015)

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
2001	PEC 47	Ementa: Adita o parágrafo único ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Possibilita ao Congresso Nacional propor alterações em acordos internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas.	Emília Fernandes (PT-RS) e outros	Arquivada em 28/04/2003
2001	PEC 52	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Arquivada em 28/03/2007
2002	PEC 23	Ementa: Altera o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.	Antônio Carlos Júnior (PFL/BA) e outros	Arquivada em 29/03/2007
2003	PEC 18	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada 11/03/2011
2003	PEC 20	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada em 15/02/2011
2003	PEC 34	Ementa: Altera o inciso I, do art. 49, da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º. Explicação: Dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.	Efraim Moraes (PFL/PB) e outros	Arquivada 15/02/2011
2014	PEC 31	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixar a competência do Congresso Nacional quanto à denúncia de atos	Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros	Em tramitação
2015	PEC 87	Ementa: Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais.	Aécio Neves (PSDB/MG) e outros	Em tramitação
2015	PEC 100	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Prevê a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Em tramitação

## Quadro 2: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas no Senado Federal (CF/1988-2016)

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

De acordo com os dados levantados, foram protocoladas 11 (onze) propostas na Câmara dos Deputados e 9 (nove) no Senado Federal durante o período analisado (1988-2015). Ademais, denota-se que o partido político que mais apresentou proposta de emenda nesta matéria, tanto na Câmara quanto no Senado, foi o Partido dos Trabalhadores (PT), com um total de 4 e 3 propostas, respectivamente.

### 2.1 Dos Objetivos e das Justificativas que impulsionaram a apresentação de PEC's pelo Poder Legislativo

Existe no Brasil um entendimento de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, uma vez que esta espécie de política pública não renderia votos ou não polarizaria a sociedade, os grupos de interesses ou mesmo a elite nacional. Muito

<sup>13</sup>Nesse sentido os trabalhos de: Grossman e Helpman (2002, 2004); Gawande e Hoekman (2006); Baldwin (2000); Schonhardt-Bailey (2006); McGillivray (1997); Poole (2005); Milner e Judkins (2004); Thérien e Noel (2000); Marks et al (2006).



embora ainda sejam poucos os trabalhos voltados à esta perspectiva na literatura nacional, existem relevantes trabalhos na literatura internacional que vinculam, direta ou indiretamente, os partidos políticos à política externa<sup>13</sup>. Isto porque, assim como em qualquer outra política pública, as escolhas e decisões em matéria de política externa são resultantes da disputa de interesses, revelando, também, a dicotomia existente entre interesse público e interesses especiais (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Nos últimos anos, análises empíricas vêm sendo produzidas no Brasil acerca do comportamento dos legisladores em matéria de política externa, cujos resultados caminham no sentido de enfraquecer esta percepção de desinteresse dos partidos políticos, conforme exposto na primeira seção deste artigo. O estudo desenvolvido por Oliveira (2013) procurou verificar até que ponto a tese da abdicação e da atuação motivada por interesses especiais e federativos dos legisladores são aplicáveis ao Parlamento brasileiro, visto que já se passaram décadas de abertura econômica e redemocratização “e que, portanto, os pesos dos custos distributivos da internacionalização econômica e dos compromissos internacionais em outras arenas já se faz sentir” (2013, p. 42-43).

Diante deste cenário, e ante a análise dos dados colhidos, identifica-se um comportamento relevante dos partidos políticos na busca por uma reforma institucional de alteração do desenho constitucional mantido pela CF/88, o que pode ser observado por meio dos objetivos e das justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos parlamentares em ambas as Casas do Congresso Nacional. Para os fins da presente pesquisa, entende-se como objetivo a norma específica que se pretende alterar com relação à norma vigente; e justificativa são argumentos que demonstram a oportunidade e a necessidade da modificação de determinada norma.

### *2.1.1 Análise das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados*

Dos quadros 1 e 2 acima apresentados, o PT foi o partido que mais apresentou PEC's na Câmara dos Deputados. No ano de 1999, propôs a PEC nº 122, que objetivava permitir ao Congresso Nacional a assunção de um papel significativo na condução da política externa com intuito de democratizá-la, “uma vez que, em virtude do processo de globalização, a inserção do Brasil no cenário internacional influencia, cada vez mais, a elaboração e implementação das políticas internas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

Deste modo, era preciso corrigir as expressões vagas trazidas pela CF/88, tais como ‘encargos, compromissos gravosos e patrimônio nacional’, as quais acarretavam interpretações divergentes entre os Poderes, ensejando uma limitação do Legislativo na apreciação dos atos internacionais. Logo, a este poder não eram garantidas condições adequadas para que ele pudesse participar, acompanhar e fiscalizar de

forma efetiva as ações praticadas pelo Poder Executivo nesta área.

Na justificativa dessa proposta, ressaltou-se alguns aspectos importantes. O primeiro deles foi quanto à redação que, tal como constante na Carta Magna, se originou da preocupação existente, à época, com determinados acordos internacionais, como aqueles firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros de natureza financeira e com a necessidade de submissão ao crivo do Poder Legislativo. Esta redação, contudo, teria limitado a prerrogativa do Congresso Nacional, à medida que deixou aberto aos desígnios do Poder Executivo decidir quais acordos seriam enviados para apreciação.

Um segundo aspecto foi que a redação dada pelos legisladores constituintes possibilitou uma interpretação equivocada das próprias prerrogativas do Poder Legislativo. Tal fato ensejou discussões sobre se este Poder era competente tão somente para aprovar ou rejeitar integralmente o ato internacional, e, portanto, não cabendo a oposição de emendas, ressalvas ou cláusulas interpretativas. Assim, a justificativa indicou que esta discussão se constituía “em um claro constrangimento à própria apreciação de atos internacionais por parte do Congresso Nacional”, além de representar um entrave à possibilidade dos parlamentares proporem “diretrizes, parâmetros políticos e ações concretas que digam respeito à inserção do País no cenário internacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

De acordo com o proposto, portanto, todo ato deveria passar pelo crivo do Legislativo, com exceção apenas dos acordos executivos ou acordos de forma simplificada<sup>14</sup>, além de sanar as interpretações divergentes quanto à possibilidade de os parlamentares incluírem emendas, reservas e cláusulas interpretativas, sempre que julgarem necessário, bem como prever a apreciação desse Poder quanto à denúncia<sup>15</sup> dos atos internacionais, desde que fossem multilaterais<sup>16</sup>, eis que, ao adentrar no ordenamento jurídico, equivalem a uma lei ordinária, e assim, sua denúncia acarretaria, muitas vezes, a revogação de uma lei.

No ano de 2001, com a apresentação da Proposta nº 345, o PT pretendeu a criação

---

14 Os tratados internacionais, quanto ao seu procedimento, podem ser aprovados por meio de um processo complexo de atos, o denominado processo solene ou em devida forma, ou, ainda, por meio de um processo abreviado, também conhecido como acordos executivos ou em forma simplificada que nada mais são do que aqueles acordos que não são submetidos ao Poder Legislativo para aprovação, normalmente feito por meio de troca de notas, concluído pelo Poder Executivo (MELLO, 2000, p201). No Brasil, há o entendimento de que apenas três categorias permitem o acordo executivo, e desde que não acarretem encargo para o patrimônio nacional: a) os puramente interpretativos; b) os complementares de tratados já vigentes; e c) os *modus vivendi*, quando tem em vista somente deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras. .

15 A denúncia de um ato internacional nada mais é do que a manifestação unilateral de vontade de um Estado em deixar de fazer parte deste instrumento jurídico. Como a CF/88 é silente quanto à competência de denunciar tratados, atos e acordos internacionais, o entendimento doutrinário diverge quanto à necessidade de o Presidente da República se submeter à opinião ou aprovação do Poder Legislativo para proceder com a denúncia, agindo, nesse sentido, de forma unilateral.

16 O proponente dessa medida entendia conveniente apenas submeter ao crivo do Congresso Nacional as denúncias de atos internacionais multilaterais, argumentando que “os acordos bilaterais, além de serem muito numerosos, não têm, em geral, relevância quanto à modificação da ordem jurídica interna” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

de um mecanismo autorizativo para que o Presidente da República pudesse negociar acordos internacionais quando implicassem em redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual. O objetivo era dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil dos acordos negociados e que, conseqüentemente, interfeririam no direito e na vida dos cidadãos brasileiros, a exemplo dos acordos com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior, dos acordos bilaterais e multilaterais de investimentos e a constituição de áreas de livre comércio, tais como ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e do Mercosul.

Conforme se depreende do texto de justificativa da proposta, este mecanismo proposto se assemelha ao *fast-track* norte-americano, atualmente nomeado de *Trade Promotion Authority* (TPA), por meio do qual o Congresso americano se manifesta previamente em relação a determinado acordo comercial a ser negociado pelo Executivo. Referido ato, posteriormente, pode ser aprovado ou não pelo Poder Legislativo, contudo sem a admissão da possibilidade de inclusão de emendas pelos seus parlamentares.

Como ressaltado nesta proposta, na maioria das vezes, o Parlamento exerce uma função meramente homologatória das decisões adotadas pelo Executivo no campo da política externa, marginalizando o conhecimento da sociedade civil sobre quais acordos estão sendo negociados e de que forma suas cláusulas poderão interferir nos direitos e na vida cotidiana dos cidadãos.

Dessa forma, a proposta apresentada abrangeria os seguintes méritos: de obrigar o Poder Executivo a dialogar mais profundamente com o Legislativo acerca dos objetivos e parâmetros dos acordos propostos; a discussão entre os Poderes se estenderia para a sociedade civil como um todo, democratizando a condução da política externa; impor ao Poder Executivo uma diversidade de marcos, limites e diretrizes para a negociação dos atos internacionais, limitando seu poder discricionário; propiciaria um debate mais enraizado e ágil quando da apreciação dos atos internacionais pelo Poder Legislativo; e, por fim, conferiria aos negociadores dos acordos internacionais maior segurança no tocante ao seu mandato e orientação específica quanto à matéria a ser debatida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 345/2001).

Ainda em 2001, o PT propôs a PEC n° 387, visando instituir mecanismo de aprovação prévia do Congresso Nacional quanto aos negociadores de atos internacionais multilaterais que implicassem na redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, alterações no regime jurídico dos investimentos externos ou, ainda, modificações no marco legal da propriedade intelectual, tais como os acordos com a ALCA, OMC e Mercosul. Desta forma, o Congresso poderia sugerir balizamentos e parâmetros ao Executivo, bem como exigir o seu cumprimento quando das negociações internacionais, participando efetivamente da condução da política externa nas matérias mais relevantes.

A justificativa para tal alteração era corrigir uma “clara deficiência do texto

constitucional”, visto que, embora estabelecesse a competência do Senado Federal para aprovar a escolha dos chefes da missão diplomática permanente (art. 52, IV CF/88), não previa mecanismo similar no que se refere à aprovação ou arguição dos negociadores dos atos internacionais multilaterais acerca das barreiras alfandegárias de bens e serviços, regime jurídico de investimento ou propriedade intelectual. Nesse sentido:

[...] criou-se uma situação esdrúxula: enquanto o Senado Federal aprova, após arguição em sessão secreta, chefes de missão diplomática que vão dirigir embaixadas que podem ser pouco importantes (como a embaixada do Brasil em Cabo Verde, por exemplo), o Congresso Nacional não aprova e nem argui os nossos negociadores da ALCA e de outros acordos extremamente significativos. Ora, é óbvio que a conformação da Área de Livre Comércio das Américas produzirá sérias consequências para o País, ao passo que a gestão da citada embaixada, embora relevante para as relações entre Brasil e aquele bravo país africano, não terá efeitos de importância na vida cotidiana dos brasileiros. [...]. Acreditamos firmemente que a presente proposta deverá dar contribuição significativa para a democratização da política externa brasileira e a necessária ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional, nesse campo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 387/2001).

Em 2004, o PT ainda propôs a PEC nº 321, voltada ao sistema constitucional de Direitos Humanos que, dentre um conjunto de matérias, previa uma nova sistemática de incorporação ao ordenamento jurídico das normas de direitos humanos e suas garantias, envolvendo o estabelecimento de prazos para o Legislativo e Executivo, bem como a possibilidade de o Presidente da República requerer ao Congresso Nacional a denúncia de atos internacionais. A justificativa exposta também apresentava uma crítica ao modelo constitucional de competências no âmbito da política externa:

De fato, o que vem ocorrendo de há muito é a usurpação pelo Poder Executivo desta função da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os tratados são celebrados pelo Presidente da República e, não raro, deixam de ser apresentados ao Congresso Nacional. Quando o são, muitas vezes demoram a ser objeto de deliberação. E, por fim, quando o Congresso Nacional entende por bem referendar o tratado, muitas vezes o Chefe do Poder Executivo deixa de editar o Decreto de Ratificação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 321/2004).

Por sua vez, o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM)<sup>17</sup>, apresentou a PEC nº 36, em 1999, cujo objetivo era transferir ao Congresso Nacional a competência efetivamente exclusiva para examinar de forma plena a totalidade dos tratados, acordos ou atos internacionais celebrados pelo Estado brasileiro, sem o pressuposto da existência de encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional. Isso porque, a indefinição dessas expressões no texto constitucional deixava a critério do Poder Executivo decidir sobre quais acordos seriam ou não submetidos ao Congresso Nacional. Assim, haveria um excesso de competência conferida ao Poder Executivo “sem que o povo, na pessoa de seus representantes, possa pronunciar-se sobre assuntos tão relevantes”, sendo necessário o aperfeiçoamento da norma constitucional

---

17 O PFL alterou sua nomenclatura para DEM em 2007 e, para efeitos do presente trabalho serão tratados como PFL/DEM.

para melhor situar o tema no contexto da democracia brasileira. Como ressaltado, o Congresso Nacional precisaria assumir “plenamente sua presença e responsabilidade nos temas que envolvem o relacionamento do Brasil com governos estrangeiros e com organismos internacionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 36/1999).

Em 2003, este mesmo partido propôs a PEC nº 31, ressaltando a interferência, direta ou indireta, que os atos internacionais têm na vida doméstica dos cidadãos, especialmente no tocante à redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bens e serviços, financiamento ou empréstimos e garantias à propriedade intelectual, não podendo o Poder Legislativo ficar ausente deste debate. A proposta também estipulava prazo para a apreciação congressual prévia de 45 dias úteis, sob pena de ser considerada efetivada a autorização tácita ao Executivo para prosseguir nas negociações. Todavia, é importante ressaltar que esta PEC foi a única que não chegou a atingir o número suficiente de assinaturas para sua apreciação, levando o PFL/DEM a propor, no mesmo ano, a PEC nº 70, cujo objetivo e justificativa permaneceram os mesmos e, naquele momento, obteve o número mínimo exigido constitucionalmente.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT), por sua vez, quando da propositura da PEC nº 402, em 2001, visava conceder ao Poder Legislativo, além da competência para aprovar ou rejeitar atos internacionais, o poder expresso de emenda, podendo este Poder suprimir, acrescentar, aditar, modificar ou substituir estes atos, garantindo que os mesmos não acarretem prejuízos ao Estado brasileiro. Sua justificativa retomou o debate envolvendo a possibilidade ou não de o Congresso Nacional apor emendas ou ressalvas aos atos internacionais submetidos à apreciação ou se essa competência se limita a aprovar ou rejeitar, integralmente, os termos do pactuado pelo Poder Executivo.

Houve ainda a observação acerca da longa tramitação desses atos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados nos casos de dissensos entre os parlamentares. Ademais, para salvaguardar os compromissos internacionais assumidos pelo Executivo, os parlamentares, frequentemente, aprovam os projetos com dispositivos inaceitáveis e atentatórios a soberania nacional e as normas constitucionais brasileiras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2011).

Dessa maneira, a relação institucional entre os Poderes ensejaria uma limitação ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que reservaria ao Executivo competência exagerada. Logo, com a alteração proposta e a ampliação dos poderes do Congresso Nacional, seria possível garantir aos atos internacionais uma “maior precisão na sua elaboração e controle, passando pelo crivo de nossa sociedade, na pessoa de seus representantes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2011).

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), por seu turno, quando da propositura da PEC nº 478, em 2001, expressou as dificuldades existente na pauta e na tramitação dos acordos e tratados internacionais perante a CREDN, à exemplo dos acordos no âmbito da OMC e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Para



o PMDB, isto decorria do fato de a Constituição de 1988 não ter tratado a política externa de forma consensual ou “ao menos com a suficiente coalização de forças políticas capazes de aceita-la com mais tranquilidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 478/2001).

Ademais, o texto desta PEC recordou a preocupação dos parlamentares com os tratados no âmbito do Mercosul, com a pretensão de integração de valores nacionais com o de outras nações, a globalização, os processos de integração e a legislação criada internacionalmente sem a apreciação prévia do Congresso Nacional. Ressaltou, ainda, que se desenvolveu no Brasil uma cultura de que ao Congresso cabe tão somente o papel homologatório dos atos do Poder Executivo na área de política externa e que não poderia ser mantido, devendo haver a integração do Congresso Nacional na “apreciação prévia e não apenas avaliativa ‘ex-post’ do processo de integração de nossos valores, inclusive nossa legislação ao processo de globalização” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 478/2001).

Alguns anos depois, em 2013, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) propôs a PEC n° 265, expondo o entendimento de que a CF/88 atribui ao Legislativo a faculdade de deliberação acerca da criação de qualquer órgão no âmbito da administração pública federal, quer em território nacional ou internacional. Desta forma, também seria faculdade deste Poder a deliberação quanto às missões diplomáticas de caráter permanente “de inegável importância para a política externa nacional, a ponto de seus titulares só poderem ser nomeados mediante aprovação do Senado Federal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC N° 265/2013).

Logo, o objetivo desta proposta era o de restabelecer a plenitude das prerrogativas do Congresso Nacional quanto à criação de órgãos públicos, inclusive no tocante à criação das missões diplomáticas permanentes. O fato destacado na justificativa foi a expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior nos últimos anos e, especialmente, a partir de 2003 sem a anuência do Congresso Nacional, visto que sua criação ocorria por meio de decreto do Poder Executivo.

Mais recentemente, em 2015, o Partido Popular Socialista (PPS) propôs a PEC n° 75, ressaltando o papel de destaque que o Congresso Nacional vinha assumindo com o amadurecimento da democracia brasileira nas mais diversas áreas e o crescimento da demanda social por uma maior participação nos debates envolvendo política externa. Referida proposta, ainda em trâmite, visa a inclusão no texto constitucional da exigência da apreciação também sobre a denúncia de um tratado ou ato internacional, afastando quaisquer controvérsias doutrinárias sobre o tema, exatamente pela ausência de uma disposição constitucional específica. De acordo com o texto da PEC:

Do ponto de vista do Executivo, a discussão sobre sua capacidade de denunciar por sua vontade isolada é pacífica. De outro lado, compartilhamos e defendemos a tese de que a vontade do Congresso Nacional é hábil para provocar a denúncia de um tratado internacional, **mesmo quando não coincidente com as intenções do Executivo**. Sem embargo, existe aí um significativo desequilíbrio entre os instrumentos de ação do Executivo e os disponíveis hoje ao Congresso Nacional.



[...]. Na mesma linha, tendo origem no Congresso Nacional o propósito da denúncia, não deixará de recair sobre o Executivo a responsabilidade por sua formulação e oficialização no plano internacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 75/2015, com grifo no original).

### Do exposto acima, observa-se o seguinte cenário trazido no quadro 3:

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
1999	PT	Papel mais significativo/Participação efetiva do Poder Legislativo; Democratização da política externa; Correção das expressões vagas da CF/88; (encargos, compromisso gravoso, patrimônio nacional).	Processo de globalização; Inserção do Brasil no cenário internacional; Influência da política externa nas políticas internas.
	PFL/DEM	Competência efetivamente exclusiva; Exame integral da totalidade dos atos internacionais.	Plenitude da presença e responsabilidade do Congresso Nacional nas relações internacionais.
2001	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil; Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PDT	Poder expresso de emendar os atos internacionais; Ampliação dos poderes do Congresso Nacional; Garantia de que os atos internacionais não acarretem prejuízos ao Brasil.	Competência exagerada ao Poder Executivo; Limitação da participação do Congresso Nacional; Frequentes aprovações de atos internacionais apenas para salvaguardar os compromissos internacionais.
	PMDB	Resolução definitiva sobre atos internacionais que representem risco à soberania nacional; Determinação de diretrizes prévias; (alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais).	Dificuldades de tramitação dos tratados; Penetração dos tratados do Mercosul internamente; (valores nacionais e de outras nações); Aprofundamento dos atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.
2003	PFL/DEM	Estipulação de prazos para apreciação congressual prévia (repercussão no comércio externo de bens ou serviços ou regulem as garantias da propriedade intelectual).	Interferência dos atos internacionais na vida doméstica dos cidadãos.
2004	PT	Nova sistemática de incorporação das normas de direitos humanos e suas garantias; Normatização do instituto da denúncia dos atos internacionais; Estabelecimento de prazos para as práticas dos atos; Tornar explícitas as normas constitucionais existentes; Uniformização do uso da expressão "direitos humanos"; Maior eficácia aos princípios da irrevogabilidade e cumulatividade dos direitos humanos.	Usurpação pelo Poder Executivo da função do Poder Legislativo em política externa; Mais estabilidade e segurança às relações internacionais.
2013	PSDB	Plenitude das prerrogativas do Poder Legislativo; (criação das missões diplomáticas permanentes brasileiras).	Expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional.
2015	PPS	Apreciação da denúncia de um tratado ou ato internacional pelo Poder Legislativo.	Maior responsabilidade em distintas área; Amadurecimento da democracia brasileira; Demanda da sociedade civil por maior participação nos debates de política externa.

**Quadro 3 - Os Objetivos e as suas Justificativas dos Propostas de Emenda Constitucionais na Câmara dos Deputados**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>)

#### *2.1.2 Análise das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal*

Os objetivos e as justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal não se distinguem substancialmente daquelas apresentadas na Câmara dos Deputados e, mais uma vez, o PT foi o partido que mais

apresentou propostas.

Em 2001, o PT propôs a PEC nº 47, exaltando a necessidade da ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais, uma vez que estas acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos brasileiros. Tal proposta objetivava possibilitar ao Congresso indicar alterações em acordos internacionais e o respectivo prazo para a adoção das modificações apontadas. Destacou, ainda, a obsolescência da separação entre política externa e interna, as repercussões que incidem nas modernas relações internacionais, especialmente nos mercados comuns e uniões monetárias, não podendo o Congresso Nacional estar alheio ao seu processo de tomada de decisões. Também ressaltou a necessidade de convalidação democrática ao co-responsabilizar o Poder Legislativo “em setor tão vital das modernas relações interestatais, e da própria condução da política interna” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 47/2001).

Em 2003, o partido apresentou mais 2 Propostas de Emendas (nº 18 e nº 20), ambas com o mesmo teor e justificativa das Propostas nº 345/2001 e nº 20/2003 apresentadas na Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o PMDB propôs a PEC nº 52, destacando que:

O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado, consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo – que exige unidade, rapidez e energia, com a participação e a influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes. [...]. Assim, hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização. (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O exemplo de modelo institucional utilizado nesta proposta novamente foi o norte-americano de *Trade Promotion Authority* (TPA). O objetivo da proposta do PMDB era o fortalecimento do Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Referida medida relatou o desafio do Parlamento brasileiro em criar uma estrutura leve e ágil, capaz de adotar as providências e análises das propostas de negociações que, à época, estavam sendo conduzidas pelo Executivo no âmbito da Organização Mundial do Comércio<sup>18</sup>. Tal fato, atrairia a atenção da sociedade civil e do empresariado para o Congresso Nacional, com vistas a participar das diversas oportunidades de negociação comercial no plano internacional. Como apontado na justificativa:

No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal

---

18 Ressalta-se que o autor da PEC nº 52/2001 fez referência expressa à agenda do comércio mundial dos quatro anos seguintes, especialmente as negociações da Rodada realizada em Doha, no Qatar, “cujos desdobramentos poderão ser tão impeditivos do desenvolvimento potencial do Brasil quanto o foram alguns dos resultados alcançados na esteira das Rodadas Kennedy nos anos 60, Tóquio nos anos 70 e Uruguai nos anos 90” (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais. No entanto, cresce no mundo inteiro a destacada importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependente de fatores políticos e do equilíbrio interno do poder, hoje fortemente pressionados por realidades diversas e por inesperados momentos históricos. (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O PFL/DEM, em 2002, propôs a PEC nº 23, visando modificar a CF/88 para incorporar a previsão da competência do Congresso Nacional para participar do processo de alteração de texto dos atos internacionais quando o procedimento tivesse sido previamente previsto por meio de trocas de notas diplomáticas e eventual denúncia dos atos internacionais, tornando obrigatória a aprovação do Poder Legislativo.

Para o autor desta PEC era necessário conferir ao Legislativo poderes de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo na esfera internacional, tendo em vista o processo de globalização e de interdependência entre os Estados, especialmente nas áreas de comércio exterior e dos organismos multilaterais. Além disso, a repercussão dos atos internacionais firmados, modificados ou denunciados na economia, na ordem jurídica e social do país é “fato que justifica sobremaneira o controle recíproco dos Poderes estatais” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 23/2002).

No ano seguinte, novamente o PFL/DEM propôs uma reforma institucional por meio da PEC nº 34/2003, cujo objetivo era resolver sobre a ambiguidade nas interpretações de expressões do texto constitucional de 1988, tais como ‘patrimônio nacional, encargos e compromissos gravosos’, afastando as dúvidas relacionadas a quais atos internacionais deveriam ou não passar pela apreciação do Parlamento. Esta PEC ainda ressaltou a necessidade de uma maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa que poderia ocorrer por meio da ciência prévia, pelo Legislativo, dos acordos internacionais que estariam sendo pactuados pelo Executivo, evitando, assim, renegociações e o constrangimento de uma possível rejeição após intensas transações (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003). Nesta proposta constou que:

É preciso, pois, encontrar solução que valorize o papel do Congresso na apreciação de atos internacionais e, destarte, na política externa, mas que não sobrecarregue sua pauta de votação ou retarde a solução definitiva acerca dos mesmos, de forma a tornar o Brasil inadimplente com relação às obrigações internacionais previamente acordadas. [...]. Para o preclaro Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, a redação constitucional frustrou as expectativas da comunidade jurídica de que a apreciação legislativa de atos internacionais fosse modernizada no Brasil, de forma a não apenas torná-la mais célere, mas a valorizar o papel do Parlamento, até então considerado, por muitos, mera instância chanceladora da “vontade onipotente do Executivo”. (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003).

O PSB (Partido Socialista Brasileiro), em 2014, propôs a PEC nº 31, ainda em tramitação, que retoma a temática sobre o instituto da denúncia dos atos

internacionais que não possuem disposição legal ou constitucional expressas quanto à sua competência, sendo praticados unilateralmente pelo presidente da República, afastando a intervenção do Legislativo. Desta forma, o objetivo é fazer constar na Constituição de 1988 inequivocamente a competência do Congresso Nacional na apreciação e aprovação da denúncia de tais atos.

Como ressaltado nas justificativas desta PEC, seria preciso recuperar a lógica jurídico-constitucional da matéria, visto que, se a apreciação dos atos internacionais deve se sujeitar ao referendo do Congresso Nacional, a denúncia não pode ser “reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo da união, na condição de Chefe de Estado, com exclusão da atribuição congressional” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 31/2014).

Nesta mesma diretriz foi a PEC nº 87, apresentada em 2015 pelo PSDB, ainda em tramitação. Ao mesmo tempo em que pretende impor ao Estado brasileiro a proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados estrangeiros que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa, esta proposta também impõem a necessidade de autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para que o Executivo denuncie os atos internacionais firmados, assim como faculta ao próprio Parlamento o ato de revisão de suas decisões neste âmbito. De acordo com este documento:

APEC apresenta outra, e não menos importante, vantagem que é a de não constranger o Parlamento à mera função cartorial de chancelador de acordos questionáveis, pactuados pelo Poder Executivo, sob o argumento de que a desaprovação de *per se* geraria responsabilidade internacional, já que mesmo acordos assinados e não ratificados devem ser observados de boa-fé, por força de obrigação de Direito Internacional Geral, entre outros argumentos de autoridade que o Poder Executivo esgrime para dar a entender deficitária qualquer consideração parlamentar sobre os textos. (SENADO FEDERAL, PEC Nº 87/2015).

Por fim, ainda no ano de 2015, o PMDB apresenta a PEC nº 100, que possui conteúdo semelhante ao da PEC nº 52, também apresentada por este partido no Senado Federal em 2001, com pequenas alterações redacionais a fim de adequar o texto à realidade histórica atual. Esta PEC reitera o mesmo comportamento exposto no início dos anos 2000 no sentido de propor uma reforma institucional similar ao modelo norte-americano (TPA), com o objetivo de fortalecer o Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Tal proposta se encontra em fase de tramitação no Senado Federal.

Do levantamento dos dados colhidos nessa pesquisa, tem-se o seguinte panorama, exposto no quadro 4 abaixo:

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
2001	PT	Proposições de alterações em acordos internacionais; Estabelecimento de prazo para a adoção das modificações indicadas.	Ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais; Influência dos atos internacionais no cotidiano dos cidadãos brasileiros; Obsolescência da separação entre política externa e interna; Repercussões nas modernas relações internacionais; Convalidação democrática; Co-responsabilização do Poder Legislativo.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.
2002	PFL/DEM	Previsão da competência do Congresso Nacional para resolver sobre as alterações de texto dos atos internacionais e eventual denúncia dos atos internacionais (obrigatoriedade da aprovação do Legislativo).	Fiscalização, na esfera internacional, dos atos do Poder Executivo; Processo de globalização e de interdependência entre os países; Repercussão na economia, na ordem jurídica e social do país dos atos internacionais firmados, modificados e mesmo denunciados.
2003	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PFL/DEM	Resolução da ambiguidade nas interpretações das expressões utilizadas na CF/88; (patrimônio nacional e encargos ou compromissos gravosos); Conhecimento prévio das negociações dos acordos internacionais.	Maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa; Evitar eventuais renegociações e o constrangimento da rejeição de tratados internacionais.
2014	PSB	Inclusão da competência do Congresso Nacional em apreciar e a aprovar a denúncia de tratados, acordos e atos internacionais.	A denúncia não pode ser reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo, com exclusão da atribuição congressional.
2015	PSDB	Imposição da proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa; Autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para a denúncia dos atos internacionais pelo Executivo; Faculdade do Parlamento quanto ao ato de revisão de suas decisões.	Vocalização das demandas sociais à maior responsabilidade da política externa nacional; Melhor adequação aos interesses nacionais; Coerência da atuação brasileira na política externa.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.

Quadro 4 - Os Objetivos e as Justificativas dos Propostas de Emendas Constitucionais no Senado Federal

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

Isto posto, da análise das justificativas contidas nas PEC's apresentadas pelos partidos políticos nas duas Casas Legislativas, foi possível perceber a insatisfação político-parlamentar com o modelo constitucional de repartição e distribuição de competências em matéria de política externa. Também foi possível identificar o amadurecimento da demanda por um papel mais ativo do Poder Legislativo nesta

espécie de política, fato que já era vislumbrado de forma incipiente pela Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais durante os trabalhos constituintes de 1987-1988.

De forma geral, a partir da análise dos documentos acima descritos, verifica-se a existência de críticas abertas à dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo no tocante à condução e formulação da política externa brasileira. Também se identificou a necessidade de se esclarecer as expressões vagas expressas na CF/88, a interferência que os atos internacionais produzem no cotidiano dos cidadãos e a imprescindibilidade de democratização da política externa e da participação efetiva do Poder Legislativo nesta seara.

Do mesmo modo, foi exposto sobre eventos e preocupações à época de apresentação destas PEC's, como os acordos firmados junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), àqueles firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio e quanto à redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, além de investimentos externos e propriedade intelectual.

Ademais, o processo de globalização e sua influência nas políticas internas, a integração regional e as áreas de livre comércio, os acordos firmados no âmbito das organizações internacionais multilaterais, a obsolescência da separação entre política externa e interna, também foram fatores mencionados pelo Legislativo para justificar a proposição dessas medidas. Outros indicadores que também podem ser apontados são a interdependência entre os países da comunidade internacional na área de comércio internacional, a expansão da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional, o amadurecimento da democracia e a velocidade dos negócios internacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das disposições constitucionais a respeito das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa, verifica-se que a condução e a formulação desta política centralizaram-se no Poder Executivo, sendo privativa do Presidente da República, cabendo, ao Legislativo a aprovação *post factum* dos acordos, tratados e atos internacionais, sempre que estes acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Este modelo institucional mantido pela Constituição de 1988 vem sendo objeto de estudos na literatura nacional, seja quanto à relação existente entre esses Poderes em matéria de política externa, seja quanto ao comportamento dos legisladores e partidos políticos nesta seara. Como exposto na primeira seção deste artigo, as pesquisas mais recentes se direcionaram no sentido de questionar a manutenção da tese de abdicação de poderes em matéria de política externa pelo Legislativo ao Executivo no atual contexto político, assim como o desinteresse das lideranças partidárias neste tema. Pode-se inferir da presente pesquisa que tal fato foi corroborado com os dados



analisados na segunda seção, tendo em vista as reiteradas proposituras de Emendas Constitucionais pelos Deputados e Senadores, seus respectivos objetivos e o conteúdo de suas justificativas.

O presente artigo, partindo da análise dos objetivos e das justificativas dos partidos políticos apresentadas nas PEC's frente ao desenho institucional vigente em matéria de política externa, pretendeu demonstrar que os legisladores buscaram e buscam ativamente alterar este *status quo* institucional, trazendo à discussão a sua atuação como mero centro homologatório das decisões do Executivo através das PEC's apresentadas - instrumento adequado por meio do qual esta demanda se realiza.

A pesquisa demonstrou que no período selecionado (1988-2015), foram apresentadas um total de 20 PEC's com esta finalidade, inclusive de forma sobreposta e por meio de diferentes partidos políticos, independentemente de ideologia. Avaliando as justificativas expostas nestas medidas, percebeu-se o amadurecimento da demanda do Poder Legislativo por um papel mais ativo no âmbito da política externa já vislumbrada, inicialmente, na Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais.

As justificativas mais recorrentes foram sobre a necessidade de se esclarecer as expressões vagas trazidas pelas CF/88 quando da distribuição das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em política externa, a interferência dos atos internacionais na política doméstica e a necessidade de democratização desta política pública. A globalização e a interdependência das relações internacionais, além do comércio internacional e os acordos multilaterais e regionais, também foram fatores mencionados pelo Legislativo para justificar a proposição dessas medidas e a necessidade da efetiva participação do Poder Legislativo na condução e implementação da política externa brasileira.

Da análise destas justificativas, portanto, observa-se que o papel exercido pelo Poder Legislativo de *locus* meramente homologatório das decisões do Poder Executivo na condução e implementação da política externa deve ser reformulado, não se apresentando mais adequado e suficiente o modelo vigente na CF/88. Ao longo dos anos, os partidos organizaram-se para a discussão e interposição dessas medidas com vistas à reforma institucional. As proposituras das PEC's analisadas nesta pesquisa sinalizam para tal comportamento.

A alteração das normas constitucionais quanto ao desenho institucional da relação Executivo-Legislativo no tocante à política externa elevaria o Poder Legislativo ao patamar de agente político com papel mais proativo no processo de formulação e implementação desta política, fortalecendo, assim, esta instituição que consiste em um foro de representatividade da sociedade. Do mesmo modo, referida alteração poderia ser capaz de afastar, em certa medida, o insulamento do Ministério das Relações Exteriores, órgão do Poder Executivo responsável por esta política e pelas relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral.

O alcance da almejada reforma institucional com essa participação direta e

efetiva do Poder Legislativo na condução da política externa brasileira e de comércio exterior, ensejaria, portanto, uma maior democratização desta política pública, uma vez que este Poder possui a competência constitucional de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. Além disso, o Legislativo corresponde a esfera pública de debate que permite maior transparência aos processos de tomada de decisões e de negociação de atos internacionais, efetivando-se, assim, o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos Políticos e Política Externa. **R. Inf. Legisl.**, Brasília, v. 23, n. 91, p. 173-216, jul./set. 1986. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181697/000424685.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 34ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 75-92, Oct. 2010. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300006>.

EPSTEIN, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. London, Pall Mall Press, 1967.

FELIU, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 125-142, Oct. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092014000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092014000300009>.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000200002>.

GAMES, Regina Pereira. **Arquivamento de Proposições e Fim de Legislatura**: uma análise sobre a eficiência da norma. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). 48 p. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/cursos/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-1a-edicao/ReginaPereiraGamesmonografiacursoPL1ed.pdf>>. Acesso em: 18 de jul. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452001000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Partidos políticos e política externa**: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. 56 p. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje** - ISSN: 0104-7094, [S.l.], v. 19, n. 1, jul. 2010. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3836/3140>>. Acesso em: 18 set. 2018.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHNEIDER, Ronald M. Brazil: Foreign Policy of a Future World Power. Boulder, Co., Westview Press, 1976.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25a ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

## HERANÇA IBÉRICA, *JEITINHO* E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

### **Leandro do Nascimento Rodrigues**

Universidade de Brasília – UnB / Instituto  
Brasiliense de Direito Público - IDP  
Brasília – DF

### **Martin Adamec**

Centro Universitário de Brasília - Uniceub  
Brasília – DF

### **Willian Washington Wives**

Universidade de Brasília – UnB  
Brasília - DF

**RESUMO:** O presente artigo tem o intuito de conhecer e aprofundar o entendimento de práticas culturais brasileiras nas instituições políticas brasileiras. Mais especificamente, compreender como o jeitinho brasileiro, enquanto fenômeno cultural e político, é entendido pela sociedade e como o mesmo impacta nas instituições políticas, podendo ser considerado uma instituição política informal. A consequência disso impacta decisivamente na formulação e implementação de quaisquer políticas públicas no Brasil. Foram coletados dados através de surveys online, com objetivo de replicar a parte da pesquisa PESB 2002.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política, Instituições Informais, *Jeitinho*, Herança Ibérica.

**ABSTRACT:** This article intends to perceive and

deepen the understanding of Brazilian cultural practices in Brazilian political institutions. More specifically, to understand how the *Jeitinho*, as a cultural and political phenomenon, is understood by society and how it influences political institutions, and can be considered an informal political institution. The consequence of this has a decisive impact on the formulation and implementation of any public policies in Brazil. Data were collected through online surveys, in order to replicate the part of the PESB 2002 survey.

**KEYWORDS:** Politics, Informal Institutions, *Jeitinho*, Iberian Heritage.

### 1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a identidade nacional brasileira. Desde o princípio de sua existência como Estado independente, o Brasil tenta criar e afirmar uma identidade própria, digna de ser reconhecida, tanto pela comunidade internacional, como também por seu próprio povo. Tentativas de criar e inventar identidades não faltaram. Entretanto, sempre esbarrou-se na fraca penetração e aceitação pela maior parte da população.

O primeiro êxito marcante veio apenas na Era Vargas, na década de 1930, ou seja, mais de um século após a independência. Na ocasião, buscava-se criar um Brasil moderno,

internacionalmente autônomo, desenvolvido economicamente, mas sem esquecer suas bases autóctones, tradicionais. É nesses termos que podemos introduzir a tensão constitutiva da realidade brasileira, que autores como Holanda (2008) ou Schwarcz (2015) taxam de “bovarismo”. O Brasil quer ser grande, e essa grandeza se define pela “imitação” de padrões de desenvolvimento ocidental.

Contudo, ao mesmo tempo, o Brasil permanece tradicional, e essa tradição nem sempre se relaciona com as expectativas. Desse modo, continuamos a viver uma ilusão, entre o que queremos ser e o que somos, preferindo ignorar a realidade. É justamente a partir dessa tensão que surge uma característica essencial da identidade nacional brasileira, para além de qualquer controle ou vontade, sendo possível, inclusive, apontar traços de vergonha do poder estatal, tão afoito de criação identitária.

O *jeitinho* brasileiro é justamente isso. Frente a uma realidade ocidental, racional, legal, moderna, que na prática se mostra inalcançável (ou ao menos não funcional), as características tradicionais, familiares, se mantêm. Desse modo, o *jeitinho* não deixaria de ser uma tentativa justamente de resolver a tensão constitutiva de nossa identidade.

Assim, esse trabalho busca apreender o *jeitinho* brasileiro sob um viés institucionalista, tão caro à Ciência Política contemporânea. Num primeiro momento, é feita uma discussão teórica sobre instituições informais e sua importância social. Em seguida, traçam-se um histórico do *jeitinho*, apontando suas origens ibéricas e portuguesas, deixando clara sua perpetuação para além de sua origem. Feito isso, elucida-se a presença desses elementos históricos da realidade contemporânea, descrevendo o funcionamento e uso do *jeitinho* na atualidade. A percepção do que é o *jeitinho*, é feita por meio de um survey, em que os dados são coletados on-line por dez dias, de 7 de abril a 17 de abril de 2017. No caso, foram coletadas 931 respostas, sendo 872 consideradas válidas, depois de descartar respostas duplicadas e erros do sistema. A pesquisa consistiu em 19 perguntas com o objetivo de entender o relacionamento dos entrevistados com o *jeitinho*, bem como suas reações e sentimentos ao operar com ele. Para complementar nossa análise, utilizou-se dados da pesquisa PESB 2002. Por fim, serão feitas conclusões e considerações a respeito das dificuldades e perspectivas futuras desse tipo de estudo, assim como do *jeitinho* brasileiro em termos identitários.

Feito isso, vejamos a seguir, o cerne do presente trabalho, que é a análise do *jeitinho* como instituição informal, base da identidade nacional brasileira até os dias atuais.

## 2 | INSTITUIÇÕES INFORMAIS

A questão das instituições tem ocupado um lugar central entre as temáticas estudadas pelos cientistas políticos nos últimos anos, a ponto de ser possível afirmar

a existência de um consenso acerca de sua importância para a área. Conhecer as instituições, seus mecanismos e funcionamentos, bem como seu impacto na sociedade, tem impulsionado os estudos políticos institucionais nas últimas décadas. Neste âmbito, é possível apontar a crescente importância de uma corrente de pesquisa que afirma que muitas das “regras do jogo” que organizam e estruturam a vida política são informais, capazes de interferir no jogo político além dos canais oficiais (Helmke e Levitsky 2004).

Nesse sentido, a política pode ser compreendida a partir de uma série de comportamentos padronizados, alguns previstos por regras escritas, enquanto outros não. Muitos destes padrões, acreditam os cientistas políticos, provêm justamente das instituições políticas. No caso, algumas das mais notórias definições de instituições admitem elementos ou influências tanto formais, como informais. Hall e Taylor (1996, p. 938), por exemplo, definem instituições como “*formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity*”. Douglass North (1990), por sua vez, define instituições como “*humanly devised constraints that shape human interaction*”. Note-se que não há qualquer menção a regras escritas na definição de North. Mas a maior questão é diferenciar instituições formais das instituições informais.

Neste sentido, este artigo adota a definição de Helmke e Levitsky (2004, 2006), os quais definem as instituições políticas informais como “*socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels*”. Segundo esta definição,

*informal institutions exist when shared expectations outside the official rules of the game structure political behavior. When behavior has no pattern, or when patterning derives from something other than a collective (“socially shared”) understanding of right behavior in a given setting (the “rules”), that behavior cannot be described as institutionalized. On the other hand, when behavior is governed by written rules and violations are punished through “officially sanctioned channels,” the behavior-governing institution in question is formal rather than informal (Azari, Smith, 2012).*

Assim, muitas das instituições informais são ligadas a tradições culturais, como demonstram Dia (1996) e Pejovich (1999). Em particular, este último define as instituições informais como:

*traditions, customs, moral values, religious beliefs, and all other norms of behavior that have passed the test of time. Informal rules are often called the old ethos, the hand of the past, or the carriers of history. They embody the community’s prevailing perceptions about the world, the accumulated wisdom of the past, and a current set of values. Thus, informal institutions are the part of a community’s heritage that we call culture. They are maintained from one generation to another through various transmission mechanisms such as imitation, oral tradition, and teaching (Pejovich, 1999, p. 166).*

Apesar de concordarmos com a importância de fatores e influências culturais nas instituições, é necessário tecer alguns comentários e observações. Em primeiro lugar, compreendemos que apesar da importância de fatores históricos e culturais, nem todas as instituições políticas informais se originam e se baseiam em tradições



culturais. Em segundo lugar, nem todas as práticas e tradições culturais podem ser classificadas como instituições informais ou ainda, gerar tais instituições. É importante, então, distinguir, instituições informais de outros padrões culturais de comportamento.

As práticas e tradições culturais costumam seguir determinados padrões. Entretanto, nem todas as práticas culturais estão assentadas em normas, ocasião em que existem expectativas compartilhadas do comportamento dos atores. Helmke e Levitsky (2004), consideram que para a prática cultural se definir como instituição informal é imperativo que existam expectativas compartilhadas de comportamento atrelada à obediência de alguma norma ou diretriz de conduta, cujo descumprimento acarrete alguma forma de sanção externa, ainda que seja apenas uma reprovação social.

A definição do caráter normativo de uma instituição é fundamental para se distinguir práticas culturais de instituições informais. Neste sentido, é importante distinguir que comportamentos informalmente institucionalizados podem ser entendidos como *equilíbrio* ou como *normas* (Azari, Smith, 2012). No primeiro caso, uma instituição informal é um comportamento regular e as instituições são entendidas como um equilíbrio, ou seja, respostas simultâneas de todos os atores envolvidos em uma situação específica. Conforme dispõem Greif e Kingston, (2011, p. 14), a teoria de instituições como equilíbrio “*focuses on how interactions among purposeful agents create the structure that gives each of them the motivation to act in a manner perpetuating this structure*”. Em outras palavras, enquanto as normas preveem comportamento mandatório, regulando o comportamento dos atores envolvidos, a teoria do equilíbrio prevê a expectativa de comportamento dos atores envolvidos, pois isso é o que define a motivação a ação política desses atores. Assim,

from the institutions-as-equilibria perspective, it is always ultimately expectations about the behavior of the other actors (including those in specialized enforcement roles such as police, judges, etc.) that create the institutional constraints which mold people's behavior, and all such behavior must therefore ultimately be explainable endogenously as part of the equilibrium (Greif e Kingston, 2011, p. 15)

A segunda corrente, assentada em normas, considera estas como obrigatórias por si só, conforme exposto no conceito de North (1990). Deste modo, as regras formais são criadas pelos agentes político-estatais, e as normas informais “*are a part of the heritage that we call culture*” (North, 1990, p. 37). Para Daniel Brinks (2006) normas definem um padrão de conduta e tem caráter mandatório. Também, David Rohde, (1988, p. 140) dispõe que “*the concept of norm implies shared expectations of desirable behavior and enforcement mechanisms for deviance.*”, sendo que “*behavioral patterns alone do not imply that a norm exists*” (Ibidem).

De acordo com Azari e Smith (2012, p. 40), “*defining informal institutions as rules clarifies analysis by forcing researchers to specify what behavior is rule-driven*”. Assim, entende-se aqui na possibilidade de existência de sanções nas instituições informais, mas acredita-se que estas não são necessariamente sanções estatais, previstas

legalmente por agentes públicos, mas sanções de caráter social, aproximando-se da concepção de coerção social prevista por Durkheim (1999). Esta seria a força exercida pelos fatos sociais nos indivíduos, fazendo com que aceitem as regras de sua sociedade, mesmo contra sua vontade.

Isto posto, conforme aventado por Pejovich (1999, p. 166-167)

the enforcement of informal rules takes place by means of sanctions such as expulsion from the community, ostracism by friends and neighbors, or loss of reputation. In the process of enforcing informal rules, tribal chiefs and religious leaders have been (and, in some parts of the world, still are) known to use more severe forms of punishment.

Relembrando que este artigo concorda com a importância das normas nas instituições informais, ainda que estas sejam de caráter social, entretanto, é importante ressaltar o comportamento compartilhado e esperado dos demais atores, da forma como ilustrado na teoria das instituições como equilíbrio. Entende-se que este é o fator mais importante de uma instituição informal. Para tanto, busca-se demonstrar adiante que ainda que os aspectos de sanção não sejam evidentes num primeiro momento, o *jeitinho* ainda assim representa um comportamento esperado e compartilhado entre os brasileiros e a sua não realização pode implicar em alguma espécie de punição informal, estatal ou social, para aquele que o pratica. Enfatiza-se, assim, a teoria do equilíbrio e, por conseguinte, os padrões de comportamento esperados entre os atores envolvidos. Ademais, amplia-se a concepção de sanção, pois considera-se que esta pode ocorrer exatamente se não houver *jeitinho*. Ainda assim, ao se aproximar de sua vertente negativa, a corrupção, o *jeitinho* estará suscetível a uma sanção formal prevista pelo Estado.

Vejamos, a seguir, acerca do *jeitinho*, sua origem histórico-cultural e como se opera na prática a partir de um estudo de caso.

### 3 | JEITINHO

O *jeito* ou *jeitinho* já se tornaram palavras frequentes no cotidiano brasileiro. Mais que isso, seu significado está presente e permeia a realidade brasileira de modo generalizado, seja no dia a dia da população, nas relações interpessoais, seja em estudos acadêmicos diversos. O *jeitinho* pode ser utilizado desde uma simples requisição de um favor entre amigos até permear a esfera da corrupção e de uma conduta delituosa. Conferir limites ao *jeitinho* fatalmente será uma tarefa subjetiva, uma vez que o mesmo não é uma verdade racional sob a ótica de Hannah Arendt (2005), e está *sujeito* à opinião. Assim, dependendo do contexto e do interlocutor, o termo pode se referir a ampla gama de atitudes, do favor à corrupção.

O *jeitinho* é um importante elemento cultural da sociedade brasileira, presente, ainda que indiretamente, em várias obras que se propuseram a estudar o Brasil,

notadamente aquelas escritas sob um viés cultural, ou ainda, que se baseiam nos costumes, na história social e em questões do cenário cotidiano do povo brasileiro. Desse modo, não pode ser preterido num debate para se definir os conceitos de nação e nacionalismo brasileiros. Para além de esparsas referências do termo em meados do século XX, vale frisar que um uso mais sistemático de *jeitinho* tem início somente na década de 1970, mais precisamente em 1974 e 1976:

O adorável *jeitinho* bem brasileiro que nenhum povo do mundo teve a felicidade de enquadrar nos seus costumes e práticas atuou de maneira diversa através dos tempos, substituindo, na medida das conveniências e conforme o paladar, as velhas praxes com vantagens para os fins propostos (ROSA, 1974 apud BARBOSA, 2006, p. 180).

Barbosa (2006, p. 181) aponta que até 1950 foram encontradas três referências do *jeitinho* nos meios de comunicação, enquanto que de 1950 até a realização de sua pesquisa em meados da década de 1980 foram encontradas quarenta e cinco menções a *jeitinho*. Entretanto, o fato do mesmo não ter sido abordado até então não significa que o *jeito* não existia ou não era uma prática recorrente dos brasileiros. Roberto DaMatta (1984) considera que no primeiro documento sobre o Brasil já existe a presença do *jeito*. Na Carta de Pero Vaz de Caminha a El Rei de Portugal, o autor encerra a mesma com um pedido para transferir seu genro Jorge de Osório da ilha de São Tomé.

Para DaMatta, os elogios citados na carta referentes à nova terra na verdade tinham como objetivo primeiro permitir tal pedido. Pero Vaz de Caminha escreveu a elogiosa carta sobre a descoberta e o novo mundo, mas um de seus objetivos, além do relato da descoberta, era conseguir um benefício a um parente. A partir da colocação de DaMatta é plausível considerar que o *jeitinho* pode ser considerado como uma herança ibérica, ou ainda, fruto do processo de colonização e miscigenação ocorridos no Brasil. Não se trata, pois, de um elemento recente da cultura e comportamento brasileiro, ainda que os primeiros relatos acerca do mesmo datem da segunda metade do século XX.

#### 4 | ORIGENS IBÉRICAS DO JEITINHO

O desenvolvimento histórico do Brasil é complexo e multifacetado, o que não nos impede, porém, de traçar alguns padrões compatíveis com a perspectiva weberiana acima delineada. É nesse sentido que se torna essencial retomar também a história de Portugal, tendo em vista que as instituições e cultura primeiras do Brasil não podiam ter origem diferente, eis inclusive, as já referidas raízes ibéricas.

Em primeiro lugar é essencial frisar algumas peculiaridades da formação estatal e nacional portuguesa, que dizem respeito justamente às premissas weberianas, notadamente as da dominação tradicional e seus dois tipos administrativos. No caso, a administração estamental nos remete diretamente ao sistema feudal da

Europa Ocidental, calcado em relações de vassalagem, pessoalidade e homenagem (COMPARATO, 2003). Assim, trata-se de um sistema de direitos recíprocos, dotado de certo equilíbrio de poderes, onde inexistia o poder absoluto de um senhor sobre seus vassalhos ou servos. O abuso arbitrário de poder seria, inclusive, razão suficiente para a quebra das relações feudais. Essa, entretanto, não teria sido a forma de organização presente no contexto português (e, em seguida, brasileiro), muito mais próximo da noção patriarcal/patrimonial. É o que Comparato (2003) chama de senhorio, isto é, uma estrutura calcada em relações diretas de dependência e dominação entre o senhor e seus subordinados. Do mesmo modo, segundo Weffort, “enquanto o feudalismo envolvia relações pessoais de tipo contratual entre senhor e vassalo, o regime senhorial vinculava os habitantes da terra aos senhores que garantiam ‘justiça’ aos que nela viviam.” (WEFFORT, 2012, p.78)

A origem militar do reino português conferiu ao rei uma precoce (frente ao restante da Europa, ao menos) preponderância e soberania frente aos nobres e à Igreja, transformando-o no maior proprietário de terras e comerciante de escravos do país. A concentração de poderes nesses termos formou uma sociedade verticalizada, calcada em obediências a ordens, em sujeição cega ao superior. Isso, por sua vez, levou à falta de coesão e solidariedade, à ausência de uma dimensão de reciprocidade horizontal nas bases da sociedade. (COMPARATO, 2003)

Desde os primórdios da colonização, essas características foram transplantadas ao contexto brasileiro. Não apenas isso, mas no Brasil, o regime senhorial teria tido desenvolvimento e penetração amplos, tendo em vista a total ausência de elementos feudais que ainda existiam em Portugal (ao menos *pro forma*, entre o rei e os principais nobres da terra). Essa realidade pode ser apreendida ao voltarmos os olhos para a distribuição das terras como doações a capitães hereditários (sesmarias) e seu gradual uso no âmbito de uma monocultura latifundiária escravocrata.

O clientelismo e o patrimonialismo aportaram a estas plagas nas caravelas lusas. Eram parte integral do Estado metropolitano. Aqui não sofreram qualquer desafio. Pelo contrário. A colonização foi empreendimento estatal, o rei se apossou das terras e as distribuía aos vassalhos, assim como distribuía capitânias e delegava funções de governo. (CAMPANTE, 2003, p. 168)

Desse modo, visando promover a agricultura e o povoamento, o território da colônia passa a ser dividido entre vários senhores, dotados de poderes absolutos. Com a necessidade de relações de troca, proteção, assim como de laços de compadrio e amizade, logo formam-se efetivos clãs ao seu redor. Originalmente restrita às regiões litorâneas do Norte e Nordeste, essa estrutura passou, gradualmente, a se difundir pelo continente. Novas descobertas, cidades e divisões geopolíticas continuaram seguindo os padrões assim estabelecidos. É, inclusive em função deles, de contínuos embates entre os senhores, que o centro metropolitano da colônia portuguesa se ampliou. Pará, Maranhão, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás todos seguiram esse padrão. (QUEIROZ, 1969, p. 21)

Curiosamente, as clientelas que se formaram sob a égide dos grandes senhores, desde cedo, passaram a contar com funcionários enviados pela Coroa portuguesa. Nesse contexto, é essencial frisar a tensão entre o esforço centralizador da metrópole e a autonomia dos capitães hereditários. Afinal, trata-se de conflito de interesses entre senhores, de um lado, o rei, senhor de todos, com a expectativa de obediência absoluta dentro de todos os seus territórios; e de outro, os senhores locais brasileiros, *a priori* subordinados ao rei, mas na prática quase que totalmente independentes, autônomos e autárquicos. Desse modo, começa a surgir um abismo entre as normas legais e a prática social.

[...] o governo e a sociedade no Brasil colonial estruturavam-se em torno de dois sistemas de organização interligados. Num nível, uma administração controlada e dirigida pela metrópole, caracterizada por normas burocráticas e relações impessoais, vinculava indivíduos e grupos às instituições políticas do governo formal. Em paralelo, havia, havia uma rede de relações primárias interpessoais, baseada em interesses, parentescos e objetivos comuns, a qual, embora não menos formal em certo sentido, não contava com reconhecimento oficial. (SCHWARTZ, 2011, p. 68)

Mesmo com o aparente e oficioso comprometimento legal, a extensão de laços de casamento, compadrio, amizade e afins era notável, e repercutiam numa fronteira bastante flexível entre a norma legal e a prática efetiva. A “corrupção” nesses termos pode ser explicada pela falta de efetiva influência dos grupos locais na produção legislativa. Ou seja, trata-se da forma por eles encontrada de buscar seus interesses. Naturalmente, essa não deixa de ser apenas a ponta do proverbial *iceberg*, tendo em vista inestimável importância das relações primárias e familiares no Brasil colonial, permeando tanto os referidos contextos administrativos, como o dia-a-dia da sociedade.

É chocante ver quão pouca subordinação à hierarquia é conhecida neste país: a França, no auge de sua revolução e estado de cidadania, jamais chegou a esse ponto, nesse aspecto. Aqui pode-se ver o criado branco conversando com seu senhor de igual para igual e, de forma amigável, discutir suas ordens, e tergiversar no cumprimento delas, se forem contrárias à sua opinião – o que é bem aceito pelo senhor, que frequentemente consente. O sistema não fica nisso, mas essa atitude se estende aos mulatos e até aos negros (...). (SCHWARTZ, 2011, pp. 118-119)

Curiosamente, esse tipo de relação parece ter se perpetuado ao longo do desenvolvimento histórico brasileiro, passando da Colônia ao Império e à República. Afinal, não se afasta, por exemplo, da lógica apontada por Carvalho (2011) ao descrever os “bilontras” cariocas em finais do século XIX. Frente à contínua desmoralização de normas legais e hierarquias, foi se construindo um mundo alternativo de relacionamentos e valores.

Mesmo que a autoridade o desejasse, seria impossível a aplicação estrita da lei. Daí que da parte do próprio poder e seus representantes desenvolveram-se táticas de convivência com a desordem, ou com uma ordem distinta da prevista. A lei era então desmoralizada de todos os lados, em todos os domínios. [...] Havia consciência clara de que o real se escondia sob o formal. Neste caso, os que se guiavam pelas aparências do formal estavam fora da realidade, eram ingênuos. Só

podiam ser objeto de ironia e gozação. [...] O povo sabia que o formal não era sério. (CARVALHO, 2011, pp. 159-160)

Essa lógica semelhante foi reproduzida por Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*. Por influência portuguesa, segundo o autor, construiu-se no Brasil uma sociedade tradicional, patriarcal, com amplo predomínio da família rural. Sentimentos próprios às comunidades domésticas e familiares, às casas-grandes, sentimentos particularistas e antipolíticos, forneceram os moldes das estruturas sociais e políticas, condicionando conseqüentemente as relações entre governantes e governados. Ao mesmo tempo, dominaram também o incipiente (e em grande parte, ao menos até o século XIX, irrelevante) meio urbano, conquistando todos os ofícios e profissões. (HOLANDA, 2008, pp. 82-88)

O principal resultado da transposição das relações patriarcais e familiares às estruturas sociais, políticas e econômicas foi a definição social de “homem cordial”. Em oposição à polidez característica de sociedades modernas e impessoais, a cordialidade implica uma aversão ao ritualismo social, um “viver nos outros”, uma fuga de si mesmo pela transposição das relações familiares e intimistas à sociedade como um todo. (HOLANDA, 2008, pp. 147-148) O brasileiro, de fato, seria mestre em dispensar ritualismos. A reação à sociedade que integra não é de defesa, muito pelo contrário. Nesse sentido, “(...) é livre, pois, para se abandonar a todo o repertório de ideias, gestos e formas que encontre em seu caminho, assimilando-os frequentemente sem maiores dificuldades.” (HOLANDA, 2008, p. 151)

O meio moderno, seja nos termos econômicos de um mercado capitalista, seja nos políticos de um Estado democrático liberal, surge necessariamente mediante uma organização abstrata, impessoal, calcada em leis gerais, alcançável apenas mediante transposição do meio familiar e suas relações particulares, diretas, afetuosas, humanas. “Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições a formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais.” (HOLANDA, 2008, pp. 141-144).

O papel do colonizador português, assim como da miscigenação por ele operada ao longo da história brasileira, pode ser melhor apreendida se atentarmos para a obra de Gilberto Freyre. Segundo este, O português era uma figura notoriamente vaga, sem ideais absolutos ou preconceitos inflexíveis. Um tipo contemporizador, cosmopolita, ao mesmo tempo escravocrata terrível e aquele que melhor “confraternizou” com as mais diferentes raças, um “luxo de antagonismos”, equilibrando características *a priori* antagônicas, um regime de influências que se alternam, se equilibram, mas também hostilizam, com classes e instituições nunca endurecidas nem definitivamente estratificadas. Nesse sentido, qualquer equilíbrio identitário era precário, mutável, com preponderância apenas contextual de tal ou qual elemento. Tudo isso foi resultado de uma grande plasticidade social, fruto de uma indecisão étnica e cultural entre Europa e África. (FREYRE, 2008, p. 265; pp. 276-278)



As principais influências nesse sentido vieram de sua relação com os mouros e com a cultura e religião islâmicas, da contemporização social entre vencedores e vencidos. Foram eles que transmitiram aos portugueses grande parte dos avanços técnicos que possibilitariam a cultura do açúcar em suas colônias. Foram eles que, escravizando e sendo escravizados, orientaram as relações de trabalho tanto entre homens livres, como entre senhores e escravos. A escravidão, aliás, teria causado enorme indolência nos portugueses, sendo para Freyre a principal causa de suas eventuais ruína e degeneração.

Nesse contexto, a mobilidade, a miscibilidade e a aclimatabilidade seriam as bases não apenas da identidade portuguesa, mas também de seu esforço colonizador. Era uma colonização “*Hispânica, não latina. Católica, tingida de misticismo e de cultura maometana, e não resultado da Revolução Francesa ou da Renascença italiana.*” (FREYRE, 2008, p. 322) Afinal, é daí que provêm a formação *sui generis* da sociedade brasileira, um também e contínuo equilíbrio de antagonismos.

Diante do exposto, torna-se evidente a origem ibérica das tensões que potencializaram o surgimento do *jeitinho*, resultando em uma característica cultural importante do cenário brasileiro, presente em diversos contextos institucionais no país. A seguir apresentaremos como o *jeitinho* opera e a sociedade brasileira o compreende.

## 5 | COMO O JEITINHO OPERA

Um dos principais autores que aborda a questão do *jeitinho* é Roberto DaMatta. Algumas de suas obras são de fundamental importância para o estudo e compreensão da cultura brasileira. Em *O que faz o Brasil, Brasil*, escrito em 1984, o autor trata a questão do *jeito* sem desconsiderar a malandragem, considerando-os como uma navegação social.

DaMatta considera que o trampolim para se compreender o povo brasileiro são os estudos de festas e prazer. Assim, coloca que o ritualismo na vida brasileira fica restrito às festas da ordem ou ritos de reforço, ou seja, as festas religiosas e oficiais, enquanto que às festas da desordem ou ritos de inversão abrangem festas populares como carnaval e futebol (DaMatta, 1997, p.77). O que vale a pena fazer para o brasileiro está ligado ao prazer e à realização pessoal, evidenciando-se isso na distinção apresentada pelo autor entre comida e alimento. Alimento é aquilo que pode ser ingerido, comida é aquilo que se come por prazer, visto e saboreado. Vem daí que não nos referimos no Brasil como *a hora de refeição*, mas *hora da comida* (DaMatta, 1984).

Para a compreensão do Brasil do *jeito*, DaMatta nos ilustra o significado da casa na cultura brasileira. Casa não significa apenas ao local de repouso e abrigo, é onde existe a relação completa do indivíduo, é o espaço no qual este é absoluto e adquire sua segurança e identidade. Em oposição está a rua, local que o indivíduo está *sujeito*

à insegurança e assume seu caráter anônimo.

No dia a dia o *jeitinho* representa a imposição do eu contra a norma impessoal que desvaloriza a individualidade. Assim, o *jeitinho* surge na realidade de suas implicações sociológicas como uma instituição de pleno direito, como instrumento que ajuda a navegar o oceano turbulento do oceano brasileiro (DaMatta, 1984). Uma regra universalizante pode deixar de ser considerada se o requerente for uma velhinha simpática, um deputado ou uma moça bonita.

A origem do *jeito* ocorre, como um foco cultural no relacionamento doméstico, ainda na infância, onde se aprende que sempre haverá um caminho para se satisfazer os desejos, ainda que tal caminho seja contrário às normas. Já na perspectiva adulta do indivíduo, há o dilema da sobrevivência perante situações sociais e legais desfavoráveis que o indivíduo precisa encontrar uma solução ou um caminho alternativo. Para isto, utiliza-se das relações pessoais. Assim, o autor considera a malandragem e o *jeito* como modos profundamente originais e brasileiros de se viver (DaMatta, 1984, p. 97).

O *jeito* constitui, pois, uma forma de navegação social diante da proibição autoritária. Na maior parte dos países as regras são obedecidas. A coerência entre regra jurídica e a vida diária, os indivíduos seguem as regras no seu dia a dia, seja apenas para parar numa placa de trânsito. Para eles a regra não foi criada inutilmente ou para criar situações de desconforto ao cidadão, mas como instrumento benéfico e regulador da sociedade. Para o brasileiro isso soa como absurdo, a lei não é considerada como algo a ser seguido e obedecido. Muitas leis, ao serem criadas, recaem sobre a população como algo totalmente alheio à sua realidade. Dessa forma, a lei “é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, como se diz, numa boa, e a vida retorna ao seu normal” (DaMatta, 1984, p. 89).

Podemos ver, nesta obra, que DaMatta traça parâmetros fundamentais sobre o *jeito* que moldaram a análise de estudos posteriores sobre o tema. A obra é fundamental por lidar diretamente com as questões do cotidiano e fazer uma abordagem a partir das relações pessoais. Os estudos de DaMatta foram de crucial importância para alicerçar a base teórico conceitual do *jeitinho* para a obra a ser estudada a seguir.

A obra de Livia Barbosa, escrita em 1992, *O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual do que os outros*, pode ser considerada a mais importante a tratar o *jeitinho*, e o faz de forma mais completa. A visão de *jeitinho* de Barbosa, também compartilhada por DaMatta, resgata os elementos da abordagem culturalista das obras escritas na década de 1930. O foco nas relações sociais e pessoais, no cotidiano e nas questões locais demonstram, ainda com visões e metodologia distintos, que a forma de se tratar as questões é muito semelhante. Barbosa salienta em diversos momentos o prejuízo que uma abordagem estrutural pode causar ao se estudar o *jeito*. Uma das principais consequências é não o entender como elemento presente na realidade local dos brasileiros, mas sim como uma questão de desenvolvimento econômico ou a falta deste, ou ainda, como um elemento prejudicial às instituições políticas. Além disso, perde-se a análise dos aspectos positivos do *jeito*, enquanto favor e elemento

de interação social.

O *jeitinho*, para ela, tem um caráter universal, *jeitinho* é

sempre uma forma 'especial' de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade (Barbosa, 2006, p. 41).

Para que uma situação possa ser considerada como *jeito* um imprevisto deve ocorrer, algo adverso ao objetivo do indivíduo. Para resolver tal situação se faz necessária uma solução eficiente e rápida para lidar com a questão. E tal estratégia para alcançar a almejada solução tem que funcionar a curtíssimo prazo. Não existem outros fatores, segundo Barbosa, para definir o que é *jeitinho*, não é necessário que a solução seja definitiva, seja legal ou ilegal. Assim, para a existência do *jeito* "é preciso haver uma escolha social, um peso social atribuído a esse tipo de mecanismo. Só há *jeito*, como categoria social, quando há valor, isto é, o reconhecimento, a classificação de uma determinada situação como tal" (Barbosa, 2006, p. 19).

Um ponto importante trazido por Barbosa é a distinção entre *jeitinho* brasileiro e dar um *jeitinho*. Para ela,

O dar um *jeitinho* enquanto um drama social, momento privilegiado de nossa realidade, em que atualizamos nossos valores mais profundos, e o *jeitinho* brasileiro, elemento tomado como paradigmático em determinados contextos para nos definir como país e como povo e que deve ser encarado como uma forma nossa de falar sobre o que consideramos como Brasil e como nos inserimos nele (Barbosa, 2006, p. 36).

O que é *jeito* pode variar muito, não há um elemento ou ocasião que possa ser configurada como *jeito* por todos. O que se sabe é que o *jeito* se distingue de outras categorias do universo social brasileiro, como favor e corrupção. Entretanto, a delimitação dos limites entre favor, *jeito* e corrupção não podem ser precisados. Barbosa (2006) sugere que uma forma de distinção entre as categorias é analisá-las como um *continuum* que se estende de uma extremidade caracterizada como positiva pela sociedade, em que o favor é alocado, e na outra extremidade estaria localizada a categoria negativa, associada à corrupção. O *jeito* se encontraria entre estas extremidades, visto tanto com perspectiva positiva quanto negativa (BARBOSA, 2006, p. 41-42). A representação gráfica a seguir ilustra a representação:

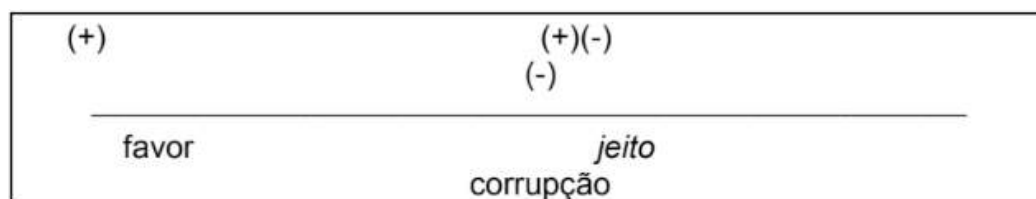


Gráfico 1

Fonte: BARBOSA, 2006, p. 42

"O que caracteriza a passagem de uma categoria para outra é muito mais o

*contexto em que a situação ocorre e o tipo de relação existente entre as pessoas envolvidas do que, propriamente, uma natureza peculiar de cada uma*” (BARBOSA, 2006, p. 42). Assim, ainda que não seja possível precisar com segurança quando cada uma destas situações ocorrem, cada uma possui características próprias. O favor é uma situação que, para a maioria das pessoas, implica em reciprocidade direta. Quem recebe o favor se torna “devedor” de quem o concedeu. Entre aquele que concede o favor e quem o recebe é estabelecida uma espécie de hierarquia em que o credor fica em posição superior ao devedor. Quem dá e recebe o *jeitinho* estão em posições iguais, ou que não significa a ausência de reciprocidade ou de um código de valores semelhante àquele formado nas relações de favor. A reciprocidade criada no *jeitinho* não tem um objeto definido, é uma relação difusa, ou seja, qualquer pessoa pode receber a retribuição de um *jeitinho*. Sempre que uma oportunidade um *jeitinho* será dado para outras pessoas, pois quem deu um *jeitinho* numa situação pode pedir um *jeitinho* em situações futuras (BARBOSA, 2006, p. 42-43).

O grau de conhecimento entre os envolvidos na situação é outro fator na distinção entre *jeito* e favor. Pode-se pedir um *jeito* a um desconhecido, enquanto que o favor não deve ser pedido a desconhecidos, o que retoma o ponto anterior da confiança existente nas relações de favor. O favor não implica a transgressão de alguma norma, enquanto que o *jeito* na maioria dos casos envolve a uma quebra de norma ou padrão social. Por fim, o favor envolve um comportamento mais formal, enquanto que no *jeitinho* impera a informalidade (BARBOSA, 2006, p. 43).

A distinção entre *jeito* e corrupção, apesar destas aparentarem ser mais claras, na prática mostra-se igualmente confusa. A distinção seria a existência ou não de vantagem material advinda da situação, mas há casos em que há algum ganho material e não são consideradas *jeito* e sim corrupção. Práticas que envolvam pouca quantidade de dinheiro e exigem muita conversa entre os agentes podem ser aceitas como *jeitinho*. Em suma, a distinção entre corrupção e *jeito* poderia ser feita em relação ao montante de dinheiro envolvido (BARBOSA, 2006, p. 44).

A precisão da diferenciação das categorias também pode variar, e aumenta à medida que se eleva o nível educacional das pessoas. É clara a distinção entre as categorias no nível da representação simbólicas, mas no nível das situações sociais concretas os limites entre elas são imprecisos (BARBOSA, 2006, p. 44-45).

As seguintes situações denotam um caso de “Favor”, “Jeitinho” ou “Corrupção”?

	Favor	Jeitinho	Corrupção
Pedir para furar a fila da padaria por estar com pressa	34%	51%	15%
Pedir e conseguir um documento antes do prazo	19%	58%	23%
Pegar uma resma de papel no trabalho	4%	21%	75%
Ignorar a falta de um carimbo ou assinatura em um documento	2%	41%	56%
Furar a fila no posto de saúde, por conhecer alguém que trabalha lá.	1%	43%	56%
Estacionar em fila dupla e dizer que é “rapidinho”.	2%	67%	31%
Usar um cargo no governo para enriquecer.	0%	8%	92%
Na fila do supermercado deixar alguém com menos compras passar na frente.	86%	11%	2%
Conversar com um guarda para ele não aplicar uma multa.	4%	47%	49%
Um prazo regimental expirou, mas você conseguiu resolver com o funcionário responsável mesmo assim.	12%	52%	37%

Tabela 1

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados próprios

Exemplo disso pode ser visto na Tabela 1, apontando que quando apresentadas diversas situações possíveis no dia a dia, não há consenso acerca de até onde vai o favor, *jeitinho* e corrupção. Em maior ou menor grau, uma mesma situação pode ser entendida como perpassando qualquer uma das três categorias.

O domínio do *jeito* parece ocorrer em maior grau na burocracia. É neste setor que mais se usa o *jeito*, algo que não surpreende, dada rigidez e o formalismo da organização burocrática brasileira. O Estado brasileiro se faz presente em diversos eventos cotidianos da população, segundo Barbosa, o Estado desconfia de seus cidadãos da mesma forma que estes desconfiam do Estado: “*o primeiro, por intermédio do sistema burocrático, checa e rechecka cada afirmação de seus usuários; esses se veem mergulhados numa rede de exigências, muitas vezes incompatíveis umas com as outras*” (BARBOSA, 2006, p. 46).

A solução para a sobrevivência dentro deste sistema é o *jeito*. A máquina burocrática, pelo menos em teoria, é impessoal, racional, anônima, enquanto que o *jeito* adota categorias emocionais, e com os sentimentos forma-se um espaço pessoal no domínio do impessoal. Neste sentido, parece claro que nos casos que envolvem, predominantemente, relações diretas, o *jeito* surge como possibilidade e mecanismo de solução de problemas ou imprevistos (BARBOSA, 2006, p. 46-47).

O elemento mais importante para se conseguir um *jeitinho* é o modo de falar ao se pedir para *dar um jeitinho*. É preciso de simpatia, mostrar a necessidade e até mesmo humildade, sem jamais demonstrar arrogância ou autoritarismo. A ênfase em termos que denotem estes aspectos indica familiaridade, intimidade e igualdade e contribuem para o sucesso de se conseguir um *jeito*. (BARBOSA, 2006, 48-49). O *jeitinho* é um instrumento para se fugir da impessoalidade dos códigos sociais e normas gerais que pressupõe a igualdade, as identidades sociais são desconhecidas e não são adotadas, ou seja, é uma forma de pessoalizar as regras impessoais e

universalizantes.

Existem duas distinções do *jeitinho*, em sentido positivo e em sentido negativo. A versão positiva é aplicada como aprovação, valorização, enquanto que a negativa representa rejeição, reprovação. Barbosa considera esta distinção paradigmática da definição do país:

Quando se privilegiam as esferas políticas e econômicas, o *jeitinho* emerge como um produto direto das distorções institucionais brasileiras. Quando, por outro lado, se considera como significativo o domínio das relações sociais, ele surge como um mecanismo salutar, humano e positivo que promove ajustes face às imponderabilidades da vida e humaniza as regras a partir da igualdade moral entre os homens e das desigualdades sociais (BARBOSA, 2006, p. 62).

A dificuldade do uso de regras impessoais e universalizantes no quadro social brasileiro é um ponto presente no Brasil. Essa postura coloca em discussão a distinção trazida por DaMatta acerca do indivíduo e da pessoa. A ênfase das relações é estabelecida entre as pessoas. O falar positivo, neste sentido sintetiza o lado cordial, simpático, alegre e esperto. O discurso positivo

pensa o *jeitinho* como forma alternativa de filiação não à sociedade brasileira, mas à condição humana. Ele funcionaria como um tipo de cidadania invertida, calcada não em direitos e deveres, mas na necessidade de quem precisa e na compreensão de quem manipula a situação naquele momento (Barbosa, 2006, p. 64).

Portanto, o discurso positivo prega mudanças numa ordem moral, enquanto que o negativo numa ordem política, social e legal. Um centra suas barreiras no indivíduo, o outro na sociedade. O discurso negativo advoga, dentre outros pontos, a ideia de que no Brasil nada funciona, não há seriedade e o casuísmo é a tônica da sociedade. O que merece ser ressaltado nesta visão é a perspectiva que na sociedade brasileira as mudanças ocorrem por decreto, por imposições normativas, o que denota a fé na palavra escrita, a ideia que os grandes embates e debates políticos brasileiros são e serão sempre resolvidos com a promulgação de alguma norma, que regulamente o “desvio” de conduta que a sociedade apresente. Tal visão se encaixa numa lógica de dominação racional-legal apresentada por Weber, mas que na realidade é de pouco resultado prático no Estado e na sociedade brasileira, impregnados pelos traços burocráticos, estamentais e pluralistas. O resultado prático de tal paradoxo é o excesso de leis sem nenhuma eficácia, normas existentes que não são obedecidas, nem mesmo pelas autoridades e instituições responsáveis por sua aplicabilidade e fiscalização. É o que se denomina na esfera normativa brasileira como “letra morta”.

## 6 | JEITINHO E INSTITUIÇÕES

Nas seções anteriores foi apresentada a evolução histórica e cultural do *jeitinho*, desde sua origem até os dias atuais, como também a forma como o mesmo opera na sociedade brasileira. A seguir buscaremos demonstrar dois requisitos apresentados pela literatura política para enquadrá-lo como uma instituição informal: expectativas e



valores compartilhados, bem como a possibilidade de existir uma sanção, ainda que seja de caráter social.

Para que seja atestada a presença do *jeitinho*, conforme discutido, é necessário que existam dois atores, alguém que o solicita, e alguém para concedê-lo. Os dados a seguir demonstram a existência do *jeitinho* e a reciprocidade, bem como a abrangência do mesmo em todo o território nacional.



Gráfico 2

Fonte: Pesquisa social brasileira (PESB) 2002

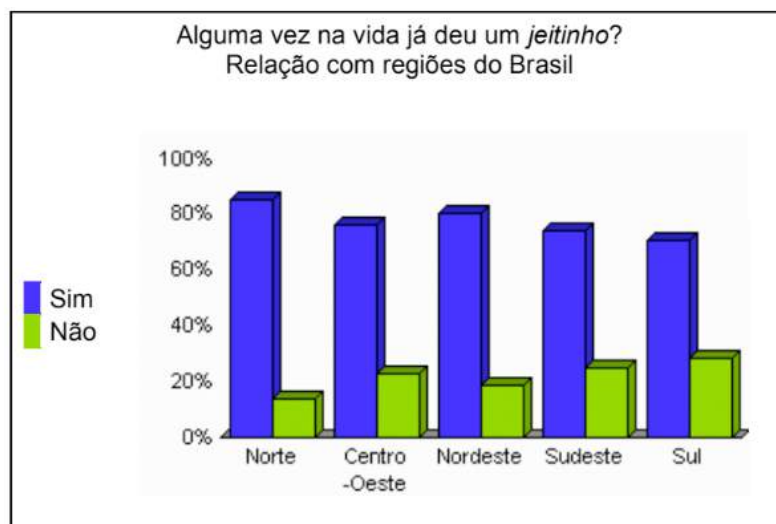


Gráfico 3

Fonte: Pesquisa social brasileira (PESB) 2002

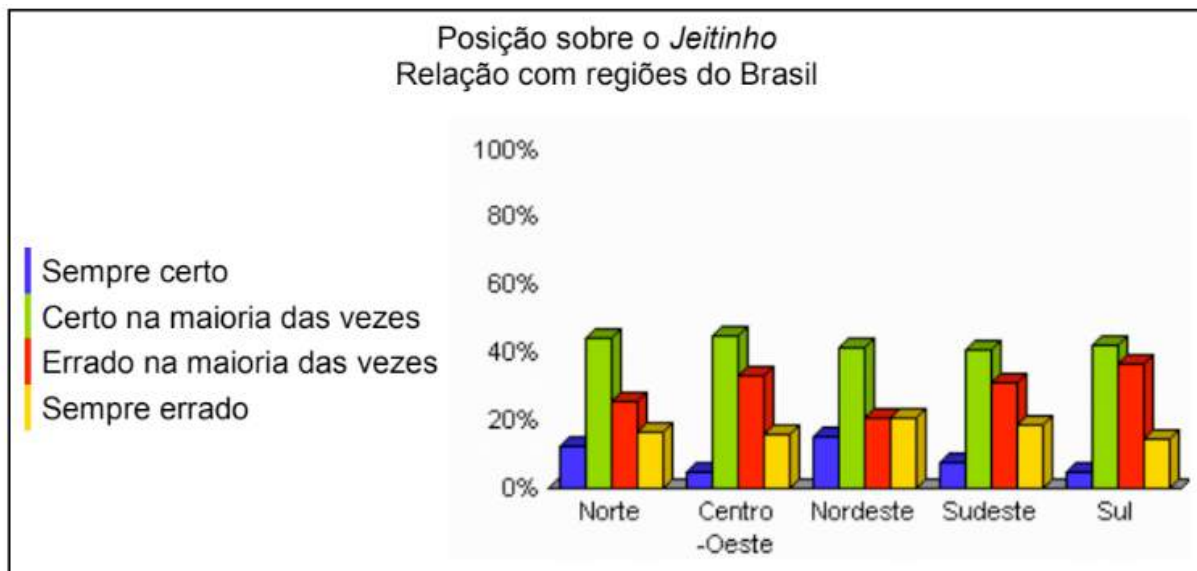


Gráfico 4

Fonte: Pesquisa social brasileira (PESB) 2002

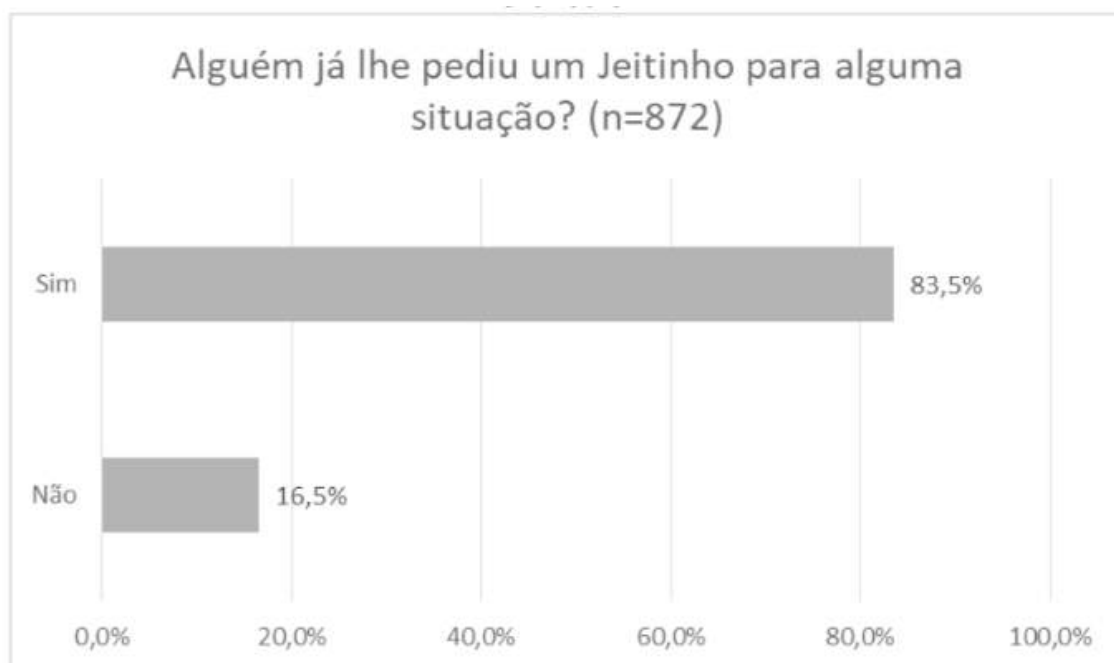


Gráfico 5

Fonte: Elaborado pelos autores com dados próprios coletados em 2017

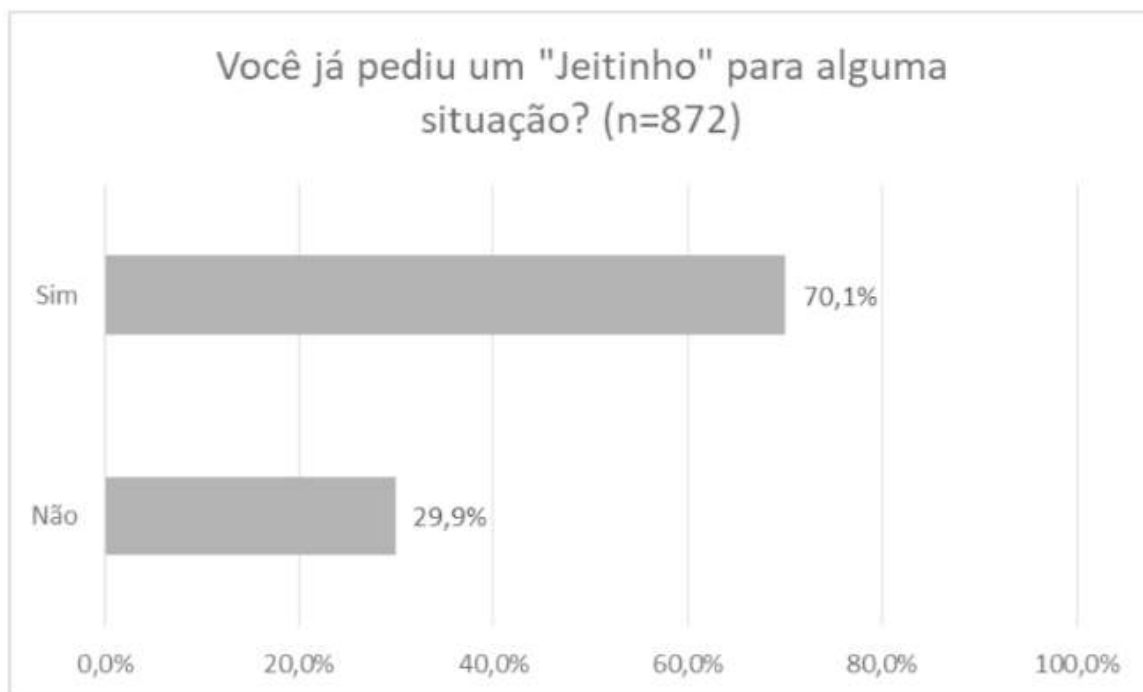


Gráfico 6

Fonte: Elaborado pelos autores com dados próprios coletados em 2017

Os gráficos de 2 a 4 ratificam a presença nacional do *jeitinho*. Ele existe, é reconhecido e praticado por grande parte da população, o que assegura o *jeitinho* como elemento presente em todo o Brasil. Os gráficos 5 e 6 demonstram que, 15 anos depois da pesquisa inicial, o *jeitinho* ainda é encontrado na sociedade brasileira. Os números apresentam indícios de uma expectativa generalizada e recíproca quanto à operação do *jeitinho*. Aqueles que recebem pedido de *jeitinho*, ainda que o neguem, possivelmente também o pedem.

Os dados, ainda que incipientes devido à análise preliminar, denota-se a expectativa da realização do pedido. Talvez estes dados não permitam afirmar categoricamente, por si só, que a não consecução do *jeitinho* enseja sanção. Entretanto, há a expectativa compartilhada de que o *jeitinho* seja concedido. Pretendemos conduzir estudos e tratamento estatístico futuros acerca destas questões para corroborar a nossa premissa de que há uma expectativa pelo *jeitinho* e também um caráter de sanção, mesmo que informal.

O presente estudo de caso ilustra o aspecto nacional do *jeitinho*, sua existência e aceitação enquanto um elemento cultural de abrangência nacional e se trata de um fenômeno amplamente difundido na cultura brasileira. O *jeitinho* é, pois, reconhecido pela população, tanto por quem pede tanto por quem concede. Da mesma forma, mesmo sem poder se estabelecer os limites entre favor, *jeitinho* e corrupção, os dados apresentados na tabela 1 denotam a dificuldade de se estabelecer tais limites, mas deixa evidente que os processos do *jeitinho*, favor, e mesmo quando o ato se transforma em corrupção, são semelhantes e reconhecidos por ambos os atores. A dinâmica de se pedir um *jeitinho*, a linguagem adotada e expectativas aguardadas são

amplamente reconhecidas entre a população brasileira, conforme apresentado por Barbosa (2006), fazendo com que o *jeitinho* gere expectativas compartilhadas entre os atores envolvidos, preenchendo, pois, o primeiro requisito estabelecido pela literatura para ser definido como uma instituição informal.

Quanto à segunda questão, a possibilidade de existência de alguma sanção, ainda que social, para o não uso do *jeitinho*, esta demonstra ser uma questão nebulosa. Para demonstrar os aspectos de sanção, ou desaprovação social, existentes no *jeitinho* é necessário retomar o debate concernente ao *jeitinho* enquanto visão positiva e negativa, bem como o *continuum* existente entre favor, *jeitinho* e corrupção.

Quando o *jeitinho* se aproxima de sua acepção positiva, do favor, há uma relação de reciprocidade direta para quem se pede o favor. Não se trata de uma pessoa desconhecida, de forma que há uma relação hierárquica formada entre o devedor e o credor do favor. Assim, a recusa do favor, geralmente algo considerado pequeno e fácil de resolver quando é pedido, implica na desaprovação por parte de quem pediu. Aqui a sanção recai sobre a quem é pedido o *jeitinho*, de forma que, a depender do tamanho do favor, implicará em uma mácula na relação social entre ambos e até mesmo no círculo social próximo, a partir da reprovação dos entes sociais próximos e até mesmo a adjetivação pejorativa daquele que negou o *jeitinho* exclamando avareza, pouca amizade ou disponibilidade para ajudar um conhecido próximo que solicitou ajuda.

Ao se aproximar de sua acepção negativa, da corrupção, o *jeitinho* passa a assumir um significado distinto. Para muitos atores envolvidos, o que diferencia o *jeitinho* da corrupção é o tamanho da ajuda solicitada. Assim, fica latente que o *jeitinho*, em seu sentido negativo, é uma forma de se burlar alguma punição ou aspecto normativo. A não obtenção do *jeitinho* acarretará uma sanção, qual seja, a própria aplicação da norma e a consequente punição prevista, quando for o caso. Neste caso, há também a sanção, mas diferentemente do aspecto positivo, em que a sanção social recai sobre quem recusa o *jeitinho* ou favor, neste caso a sanção será aplicada a quem solicita o *jeitinho*, uma vez que o mesmo poderá, a depender do caso, estar incorrendo em corrupção. Ademais, o *jeitinho*, neste sentido negativo, representa um mecanismo de se tentar burlar um ato corrupto maior, ou seja, uma forma exatamente de se evitar a sanção. Acreditamos, pois, que fica demonstrada a sanção, social na acepção positiva caso haja recusa, e sanção normativa na acepção negativa do *jeitinho*.

## 7 | CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o intuito fazer uma revisão da literatura acerca das instituições informais de forma a analisar o caso brasileiro do *jeitinho*. Portanto, na primeira parte foi feita a revisão da literatura, com especial ênfase nos aspectos de instituições informais envolvendo elementos culturais. A segunda seção do texto fez um resgate dos elementos históricos e culturais que permitiram o surgimento do *jeitinho*.

A seguir analisou-se como o *jeitinho* é operado na prática para em seguida buscar a comprovação do *jeitinho* enquanto uma instituição política informal.

Entende-se que o *jeitinho* é uma instituição informal, ainda que os aspectos de sanção não sejam evidentes num primeiro olhar. Talvez isso ocorra exatamente pelo seu caráter e objetivo maior, qual seja, representar uma alternativa imediata, imprevista, para uma situação difícil, complexa. Na prática, entretanto, sabe-se que a concepção de imprevisto é subjetiva e abrangente, o que permite que o *jeitinho* possa ser aplicado tanto em relações interpessoais locais a práticas de agentes públicos no exercício de seu cargo.

É importante frisar que o intuito do artigo não é esgotar este assunto, entende-se que há muito para se estudar tanto em instituições informais quanto no próprio *jeitinho*. Trata-se de um valor cultural arraigado na sociedade brasileira e como tal não irá desaparecer de pronto ou em horizontes temporais próximos. O ponto crucial é o reconhecimento de que, apesar da inquestionável importância das instituições formais, os elementos culturais, ligados a instituições informais, também interferem na prática política cotidiana.

## REFERÊNCIAS

ADAMEC, Martin. **A formação da identidade nacional brasileira: um projeto ressentido**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ARENDT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2005. 5.ed.

AZARI, Julia R.; SMITH, Jennifer K. **Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies**. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 01, p. 37-55, 2012.

BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual do que os outros**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRINKS, Daniel. The Rule of (Non)Law: **Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina**. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3ª Edição, 20ª reimpressão. São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol 46, nº 1, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil**. *ESTUDOS AVANÇADOS* 17 (47), 2003

DAMATTA, Roberto. **A Casa & A Rua: Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

\_\_\_\_\_. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

- DIA, Mamadou. **Africa's management in the 1990s and beyond: Reconciling indigenous and transplanted institutions.** World Bank Publications, 1996.
- DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala.** 51<sup>a</sup> ed. São Paulo: Global, 2008.
- GREIF, Avner; KINGSTON, Christopher. **Institutions: Rules or Equilibria?**. In: Political economy of institutions, democracy and voting. Springer Berlin Heidelberg, 2011. p. 13-43.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. **Political science and the three new institutionalisms\***. Political studies, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and comparative politics: A research agenda.** Perspectives on politics, v. 2, n. 04, p. 725-740, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America.** JHU Press, 2006.
- HINDRIKS, Frank; GUALA, Francesco. Institutions, rules, and equilibria: a unified theory. Journal of Institutional Economics, v. 11, n. 03, p. 459-480, 2015.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- KELLEMEN, Peter. **Brasil para Principiantes.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1964.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge university press, 1990.
- PEJOVICH, Svetozar. **The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development.** Journal of Markets and Morality, v. 2, n. 2, 1999.
- PESB, Pesquisa Social Brasileira, 2002.
- QUEIROZ, Maria Isaura P. de. **O mandonismo local na vida política brasileira: Da Colônia à Primeira República.** São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.
- RODRIGUES, Leandro do Nascimento. **Os caminhos da identidade nacional brasileira: A perspectiva do etnosimbolismo.** 2013. 260 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ROHDE, David W. **Studying Congressional Norms: Concepts and Evidence.** In: Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies. Taylor & Francis Group, 1988. p. 139-145.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. **Brasil: Uma Biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial: O Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- WEFFORT, Francisco. **Espada, cobiça e fé: As origens do Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.



## MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS, FIDELIDADE E JANELA ELEITORAL: IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS PARTIDOS POLÍTICOS

**Juliane Sant'Ana Bento**

UFRGS, Faculdade de Direito

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

**Ana Paula de Almeida Lopes**

Centro Universitário FADERGS

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

**RESUMO:** O presente trabalho problematiza a decisão dos tribunais superiores brasileiros a respeito da regra da fidelidade partidária, ou seja, da impossibilidade de parlamentares manterem os mandatos para os quais foram eleitos depois de realizarem troca de partido político. O paper é dividido em quatro momentos. A título de introdução, será feita uma retrospectiva histórica do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também em julgamentos anteriores. Na segunda parte, serão ponderados argumentos sobre as supostas distorções que ocorrem no sistema partidário brasileiro como consequência da adoção do sistema de lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos líderes e aos partidos políticos. A seguir, serão consideradas as alterações normativas promovidas pelos parlamentares para minimizar os efeitos da decisão judicial. Finalmente, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção

de uma suposta distorção do sistema partidário.

**PALAVRAS-CHAVE:** migrações partidárias; reforma eleitoral; janela partidária; judicialização.

**ABSTRACT:** The present work problematizes the decision of the Brazilian superior courts regarding the rule of partisan loyalty, that is, the impossibility for parliamentarians to maintain the mandates for which they were elected after the exchange of political parties. The paper is divided into four moments. As an introduction, it will be made a historical retrospective of the institute of party loyalty in Brazilian legislation and also in previous judgments. In the second part, it will be considered arguments about the alleged distortions that occur in the Brazilian party system as a consequence of the adoption of the open list system and its reflection on the autonomy of politicians vis-à-vis leaders and political parties. Next, it will be considered the normative changes promoted by parliamentarians in 2015 in order to minimize the effects of the judicial decision. Finally, it will be evaluated the impact of the judicial decision on party loyalty regarding the effective strengthening of political parties and the need for its application to the correction of a supposed distortion of the party system.

**KEYWORDS:** party fidelity – party migration - judicialization of politics - party system

## 1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos termos da interpretação judicial dos tribunais superiores (Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal), o instituto da fidelidade partidária estabelece que os mandatos políticos pertencem aos partidos e não aos candidatos que foram para eles eleitos. Conforme a resolução fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral, a mudança de partido só é permitida em caso de incorporação ou fusão de legendas, criação de novo partido, mudança ou desvio programático da sigla e “grave discriminação” cometida contra o parlamentar.

Em outubro de 2007, o STF decidiu que o mandato parlamentar pertence ao partido político e, portanto, o parlamentar eleito que mudasse de legenda partidária deveria perder o seu mandato. Esta decisão foi motivada pela Consulta nº 1.389/DF feita ao TSE pelo PFL. A resposta do TSE, em 27/03/2007, contrariando decisões anteriores deste tribunal, determinou que o mandato parlamentar, no caso dos eleitos pelo sistema proporcional, não pertence ao candidato eleito, mas ao partido político.

Muito identificada com a falta de compromisso ético dos parlamentares e com o clientelismo exacerbado das relações políticas do país, as migrações partidárias foram objeto da referida decisão judicial, que questionava a prática política e sugeria que a pauta da reforma política e os discursos em prol da fidelidade partidária ganhassem novo vigor na Câmara dos Deputados.

Discursos e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados demonstram que o tema da reforma política ganhou destaque nos debates. Ainda estão em tramitação na Câmara e no Senado aproximadamente doze projetos de lei e de emenda constitucional que tratam do tema: PEC 42/1995, PEC 182/2007, PEC 4/2004, PL 1445/2007, PLP 624/2007, PLP 35/2007, PL 4635/2009. No Senado: PLS 622/2007, PEC 29/2007. O tema da fidelidade partidária também está no Relatório final aprovado pela Comissão Especial de Reforma Política do Senado, em 15/02/2012.

Em declaração, o Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI sobre a cláusula de desempenho, no final de 2006, também afirma a necessidade de se rever a jurisprudência do STF a respeito do instituto da fidelidade partidária, apontando a facilidade com que é feita a migração partidária como uma das causas da crise do mensalão.

“(…) Recentemente, o país mergulhou numa das maiores crises éticas e políticas de sua história republicana, crise esta que revelou uma das graves mazelas do sistema político-partidário brasileiro e que torna imperiosa a sua imediata revisão. (...) A crise tornou, porém, evidente, para todos, a necessidade de que sejam revistas as atuais regras quanto à fidelidade partidária.” (BRASIL, 2007, p. 277)

Com a superveniência do julgamento dos mandados de segurança impetrados a partir da decisão do TSE que impôs a fidelidade partidária, bem como da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Social Cristão, o STF consolidou o entendimento de que o mandato parlamentar pertence ao partido. A interpretação majoritária nesta corte foi de que a infidelidade partidária é um mal para o sistema

partidário por violar o princípio da representação política.

O efeito decorrente dessa nova interpretação sobre a proibição de troca de partido foi uma pulverização do número de partidos políticos entre 2011 e 2015, época em que surgiram o PSD (Partido Social Democrático), PPL (Partido Pátria Livre), PEN (Partido Ecológico Nacional), PROS (Partido Republicano Da Ordem Social), SDD (Solidariedade), NOVO (Partido Novo), REDE (Rede Sustentabilidade), PMB (Partido Da Mulher Brasileira). A razão que promoveu o registro de tantas novas legendas era a possibilidade legislativa que permitia ao parlamentar disposto a fundar um novo partido político, sem o risco da perda do mandato. A título de ilustração, em 2011, 54 parlamentares trocaram de legenda, e todos eles foram para o PSD. Por isso, a pulverização partidária é tida como um efeito de contorno à regra da fidelidade partidária, contribuindo para a representação difundida de que partidos não têm ideologia e não representam seus eleitores.

Nesse contexto, entre 2013 e 2015 iniciativas para disciplinar o surgimento de novas legendas foram sendo postas em operação. Dentre eles, a lei 13.165/2015 incluiu outra espécie de justa causa, que autoriza a troca de partido sem implicar em perda de mandato: diz respeito à mudança de partido feita durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Ou seja, no limite, a criação da janela partidária pode ser entendida como iniciativa parlamentar para minimizar o impacto da regra originada dos tribunais para punibilizar agentes políticos que migrassem de legenda no curso dos mandatos. Além disso, segundo análise do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a alteração eleitoral que instituiu a janela partidária e o fundo eleitoral permitiu “melhores condições na disputa da reeleição, como prioridade no horário eleitoral e na destinação dos recursos do fundo eleitoral” (CAMPOS, 2018).

Recentemente, a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017 abriu a possibilidade para a migração partidária de candidato eleito por partido que não preencheu os requisitos para ter acesso aos recursos do fundo partidário e tempo de televisão. Apesar do regime de transição durar até 2030, a nova regra estabelece a necessidade de o partido atingir pelo menos 3% dos votos válidos para a Câmara dos deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, e eleger no mínimo 15 deputados em um terço das unidades da federação para ter acesso ao fundo partidário. Sendo assim, dá alternativa ao candidato eleito, cujo partido não tenha preenchido tais requisitos, para migrar para outro partido com maior performance eleitoral.

O texto normativo da referida Emenda prevê:

Art. 17, § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins

de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Até o presente momento, não houve ajuizamento de ação perante o Supremo Tribunal Federal, questionando a mudança provocada pela referida emenda quanto à restrição do acesso ao fundo partidário. Com 35 partidos atualmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral, espera-se que até atingir plena vigência, a nova cláusula de desempenho resulte na diminuição de siglas partidárias.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto da imposição da titularidade do mandato parlamentar ao partido político, pelo Poder Judiciário. Desse modo, busca-se avaliar se o objetivo traçado pela decisão do STF de corrigir supostas distorções do sistema partidário brasileiro foi alcançado.

Logo, o artigo será dividido em quatro partes. Na primeira, será tratado o histórico do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também julgamentos anteriores do STF. Na segunda parte, será analisado o diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos. Na terceira, serão consideradas as alterações normativas promovidas pelos parlamentares para minimizar os efeitos da decisão judicial. Por fim, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção de uma suposta distorção do sistema partidário.

## 2 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária foi regulamentada pela primeira vez na EC no de 1969, a qual estabeleceu que a troca de partido implicaria a perda do mandato parlamentar. Até então, não havia previsão legal para a perda do mandato em caso de mudança de partido, a exemplo da decisão do TSE no RE 578/55, de 1955, que negou o pedido do PSD, reivindicando a perda do mandato parlamentar de um deputado federal que migrara para o PTB (MARCHETTI, 2008).

Com o processo de abertura política *lenta, gradual e segura*, o presidente Geisel assinou, em 1978, a Emenda Constitucional no 11 que flexibilizou a regra da fidelidade partidária. A partir desta Emenda, os parlamentares que deixassem os seus partidos

para fundar um novo não seriam punidos com a perda do mandato.

Em razão da flexibilização das regras que poderiam limitar o número dos partidos com representação no Congresso Nacional, no início da década de 1980, houve um aumento considerável no número de partidos com representação no parlamento. Entre 1982 a 1985, houve um aumento de 460% no número de partidos disputando as eleições, sendo que entre 1985 e 1988 foram registrados vinte e sete partidos do TSE (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008).

Como um reforço a esta flexibilização, foi publicada, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25 que extinguiu definitivamente a regra que punia aquele que deixasse o seu partido com a perda do mandato parlamentar. A partir de então, com a abertura ao multipartidarismo e com a promulgação da Constituição de 1988 - que não regulamentou a fidelidade partidária -, a migração partidária se tornou prática corrente no cenário político brasileiro.

O fenômeno migratório a partir da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 é maior se comparado ao período de 1946 a 1964, tendo em vista que nesta fase também não existiam regras que vinculassem os mandatos eletivos aos partidos. Segundo Marengo (2006b), um em cada quatro deputados, entre 1986 e 2002, abandonou o partido político responsável por sua eleição para a Câmara dos Deputados, sendo que 53% dos deputados federais eleitos em 2002 possuíam registro de filiação em mais de um partido durante sua trajetória pública. Em pesquisa mais recente, Marchetti (2008) verifica que a média de migração partidária entre 1983 e 2007 é de 29,3% por legislatura entre titulares e suplentes.

Assim, podem ser verificados dois padrões migratórios a partir de 1985. O primeiro, de 1985 a 1990, é um período de acomodações partidárias, enquanto o segundo período, a partir do início da década de 1990, tem um padrão migratório marcado por uma lógica interna à competição eleitoral e reflete como o jogo político partidário se desenrola no Brasil sob o presidencialismo de coalizão (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

Em estudo sobre o multipartidarismo brasileiro, Jairo Nicolau (1996) entende que até o começo dos anos 1990, o fluxo de mudanças partidárias se dava, em geral, para as novas legendas, sendo que, a partir de então, passaram a ocorrer em direção aos partidos maiores. O primeiro padrão de migração partidária foi marcado pela fundação do PFL como uma alternativa àqueles que desejavam se desvincular da marca do partido de sustentação ao regime militar, PDS. Houve também a elaboração da Constituição Federal em 1988 e o retorno das eleições diretas para o cargo de Presidente da República depois de 29 anos. Outro acontecimento importante é a fragmentação do PMDB que marcou o fim da coalizão governista de José Sarney sem que nada houvesse para substituí-la, abrindo o caminho para o surgimento do PSDB, em junho de 1988, o que deu início a um amplo processo de reacomodação das elites políticas no Congresso Nacional (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

A partir disso, começaram as provocações ao TSE e STF para o cancelamento



dos mandatos dos migrantes. A primeira foi a Consulta nº 9.948, de março de 1989, feita pelo Deputado Federal João Hermann Neto (PSB-SP) a respeito da possibilidade de vereador eleito por uma determinada legenda poder migrar para outro partido e conservar íntegro o seu mandato para o qual foi eleito.

A resposta do TSE foi unânime no sentido de que não há perda de mandato no caso apresentado por considerar que a Constituição Federal revogara as leis que regulamentavam a perda do mandato por infidelidade partidária (BRASIL, 1989).

Posteriormente, o STF julga o Mandado de Segurança nº 20.927/89, contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados que concedeu, após o falecimento do Deputado Federal Jessé Freire Filho (PFL), a vaga de primeiro suplente ao deputado Marcos Cesar Formiga Ramos, que havia migrado para o PL. Apesar do amplo debate, o STF seguiu o entendimento adotado pelo TSE, decidindo pelo indeferimento do mandado de segurança, isto é, pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. A tese minoritária foi defendida pelos ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches, no sentido de que se é o partido que garante a condição de elegibilidade de um candidato; um eventual mandato pertenceria ao partido e não ao candidato.

Assim, no período de 1985 a 1990, consolidou-se no Poder Judiciário o entendimento de que a Constituição Federal não proíbe o fluxo de parlamentares entre os partidos, não cabendo a ele assumir uma postura mais restritiva.

A partir do início da década de 1990, supera-se a fase aguda de criação de fusão de partidos e inicia-se outro momento referente à migração de parlamentares (MELO, 2006). Segundo Melo (2003, p. 330), “a movimentação dos deputados entre as legendas disponíveis passou a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral”. Essa nova fase do sistema partidário sustenta-se, principalmente, em uma legislação altamente permissiva, na existência de um grande número de siglas partidárias e no baixo custo político para a troca de legendas (MELO, 2003).

Segundo o autor, entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária, 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. Avalia, ainda, que nas três legislaturas da década, houve intensa troca de legenda no primeiro ano e terceiro anos de mandato, tendo em vista a importância desses períodos para as carreiras políticas, de modo que se criou um padrão associado a estratégias de sobrevivência política.

Desse modo, a magnitude e a persistência das migrações permitem aos deputados uma margem de manobra que não está restrita à sobrevivência política dentro do partido no qual foram eleitos. Segundo Melo (2003), essa possibilidade introduz um elemento de instabilidade no interior do Legislativo que cria obstáculos à consolidação do sistema partidário e contribuiu para acentuar o desgaste dos partidos perante a sociedade. No mesmo sentido, Marengo (2006, p. 179) entende que a migração partidária intensa “representa uma violação na correspondência entre votos e cadeiras legislativas, acentua problemas de coordenação e incrementa os custos



para lealdades partidárias.”

Tal possibilidade de manobra reforça a autonomia do parlamentar frente ao seu partido, o que, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, seria corrigida por meio da proibição das migrações partidárias sem justa causa. Antes de analisarmos o impacto da nova regra emitida pelo Judiciário, passaremos por um breve diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e do seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos.

### **3 | SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: AUTONOMIA PARLAMENTAR *VERSUS* FORÇA PARTIDÁRIA**

Desde o trabalho de Mainwaring (1991), entende-se que o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. O autor se propõe a discutir o efeito dos sistemas eleitorais em estratégias de eleitores e de políticos, como determinante da natureza da competição no sistema partidário, bem como a preencher a lacuna nos estudos do novo institucionalismo que não atentavam seriamente ao estudo dos sistemas eleitorais na América Latina (MAINWARING, 1991, p.34).

A tese do autor trata da acentuada autonomia dos políticos brasileiros em relação aos seus partidos, cuja principal causa seria a regra eleitoral de lista aberta: o modelo mais pernicioso ao controle do partido sobre as escolhas intralistas do eleitor, dito voto preferencial, no período eleitoral (MAINWARING, 1991, p.36):

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais [...]. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo (MAINWARING, 1991, p.39).

Acerca das consequências políticas do sistema eleitoral brasileiro, afirma que este foi impeditivo da construção partidária no país porque a legislação institucionalizou um sistema que estimula a ausência de compromisso, de solidariedade, de disciplina e de coesão partidárias. Ela é, além disso, estimuladora de uma rivalidade intrapartidária exacerbada (e não restrita ao momento de escolha dos candidatos, como no sistema majoritário), somada a enormes despesas individuais e à corrupção financeira nas campanhas (MAINWARING, 1991, p.43-44).

Em obra posterior, dedicada a estudar a disciplina partidária do Congresso brasileiro a partir das votações nominais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Mainwaring e Aníbal Pérez Liñan (1998) reafirmam a raridade de estudos sobre o tema na América Latina e retomam a discussão sobre a inconsistência da disciplina partidária. Demonstram quanto os grandes partidos do período eram indisciplinados, à exceção dos partidos de esquerda, e como os parlamentares que mudaram de partido no curso da Constituinte, que tendiam a ser mais indisciplinados do que os outros

antes da mudança, tiveram aumentada sua disciplina depois da troca. Conceituam disciplina como a unidade partidária, ou “a proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas” – sendo estas “aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora” (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.108).

Consideram, também, que a disciplina partidária afeta os sistemas presidencialistas de forma ambígua, uma vez que, com partidos indisciplinados, a base de apoio ao governo é imprevisível e instável, o que cria maior dificuldade nas negociações porque os membros do partido podem não acatar o acordo de seus líderes com o governo, não obstante muitas vezes os desertores de partidos de oposição possam fornecer apoio individual a projetos de lei específicos. Já nos partidos disciplinados, o governo pode negociar diretamente com as lideranças, que garantem os votos da maioria de seus parlamentares, reduzindo consideravelmente os custos de negociação (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.109).

Os autores atribuem a suposta fragilidade da disciplina partidária brasileira a seis regras institucionais que incentivariam o individualismo no comportamento parlamentar, ao invés de proporcionarem motivações para que os congressistas mantenham-se ao lado de suas lideranças. A saber: o sistema eleitoral, a seleção de candidatos, o controle de recursos que representem poder sobre o parlamentar, as normas vigentes no momento da votação nominal, o sistema presidencialista e o federalismo (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.129-132).

Para tanto, recorrem aos trabalhos de Carey e Shugart (1995) e de Mainwaring e Shugart (1997) para elencar, em primeiro lugar, o sistema eleitoral de lista aberta, que encorajaria o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado, pois as cadeiras, uma vez divididas entre os partidos, são ocupadas a partir da ordem interna estabelecida pelos candidatos mais votados.

Por outro lado, Limongi e Figueiredo (1998), tomando como unidade de análise os partidos e não os parlamentares, avaliam que o Congresso brasileiro é disciplinado a partir da estatística, do final da década de 1990, de que 89,4% dos parlamentares votam de acordo com a orientação do seu líder. A explicação para este percentual estaria na ampliação dos poderes do presidente e dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para aumentarem as suas bancadas. O fato de o presidente possuir amplos poderes legislativos faz com que ele possa ditar a agenda dos trabalhos legislativos e, assim, obter a cooperação dos parlamentares.

No artigo “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002) aprofundam a proposta de revisão da tese do voto pessoal como consequência da adoção do voto proporcional com lista aberta. Citam os autores a “*interpretação canônica*” desenvolvida pelos brasilianistas e até agora apresentada, que atribui o enfraquecimento dos partidos à lista aberta – pois subtrairia das lideranças a oportunidade de punir o comportamento individualista e antipartidário dos políticos – e, especialmente no caso brasileiro, à garantia de acesso

a lista através da candidatura nata.

Figueiredo e Limongi (2002, p. 307) constatam que a candidatura nata é o único critério usado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o *score* mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Dizem acertadamente, ao passo disso, que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os nomes dos candidatos de um partido ao pleito são estabelecidos em concorrência interna e pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há disputa entre os pretendentes a figurar na lista:

[...] a composição da lista partidária [...] é fixada pela convenção partidária. Cada partido pode, de acordo com a legislação vigente, apresentar um candidato e meio por vaga. O número pode ser considerado excessivo, mas não é ilimitado. Logo, a lista é definida pelo partido e resulta da competição intrapartidária que ocorre na etapa pré-eleitoral. A própria existência da candidatura nata comprova haver uma competição real entre pretendentes a figurar na lista. Não fosse pelo temor de ser excluído da mesma, porque detentores do mandato precisariam dessa proteção legal? (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.307).

Para os autores, se a classe política, atenta que é à realidade política, está preocupada com a questão, parece evidente que o partido desempenha um papel relevante e a autonomia dos políticos não é tão intensa quanto fazem crer os intérpretes dos efeitos do sistema eleitoral de lista aberta ou, alternativamente, tais parlamentares se empenham para efetivamente conseguirem ser autônomos, no que a candidatura nata pode ajudá-los. De qualquer modo, por contraste, está-se afirmando que os partidos são importantes e contam no sistema eleitoral.

O artigo sobre controle partidário de Figueiredo e Limongi (2007), publicado na revista *Plenarium*, defende que a lista em seu formato atual não é aberta a todo e qualquer pré-candidato. As direções e lideranças dos partidos detêm de fato o controle sobre a elaboração das listas partidárias; só não as ordenam, tarefa que cabe ao eleitor. Para os autores, se os partidos não tivessem controle, não haveria necessidade de candidatura nata, garantindo aos parlamentares acesso automático à lista partidária. A abolição recente desse mecanismo aumentou o controle partidário na elaboração da lista, pois os deputados passaram também a disputar vaga.

Na sequência, Figueiredo e Limongi (2002) apontam ainda uma similaridade ao modelo chileno, considerado por Carey e Shugart (1995) como um sistema partidário forte e consolidado: a composição da lista é prerrogativa do partido e a reputação partidária é muito significativa porque os votos de todos os candidatos são somados, aumentando o total do partido. Assim, o controle pelos líderes partidários pode dar-se por intermédio de outros instrumentos com o fim de disciplinar os parlamentares, a exemplo da distribuição do tempo de horário gratuito de propaganda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.308).

Sobre o argumento de que a lista aberta estimularia a competição intrapartidária, pois o candidato dependeria apenas da votação conseguida por ele mesmo – o que

prejudicaria a solidariedade entre candidatos –, enquanto na lista fechada os candidatos não disputam votos dos eleitores, que são disputados apenas entre os partidos, os autores defendem que, como a representação proporcional garante a transferência de votos no interior da lista, as competições intrapartidárias e interpartidárias não tem o mesmo peso para sorte eleitoral do candidato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.309). Conforme os autores, inclusive o trabalho de Mainwaring (1991), que denuncia a fragilidade partidária no Brasil, admite-se que o eleitor vota partidariamente: e na medida em que os votos na lista são transferidos, votos em um candidato do partido aumentam as chances de os demais se elegerem. O resultado disso é uma dificuldade em distinguir votos pessoais e partidários.

Para os autores o valor do voto pessoal no Brasil pode ser equacionado empiricamente: quando muitos eleitores pautam suas escolhas pela qualidade pessoal do candidato, estreitamente relacionada com a filiação partidária do mesmo, ou quando afirmam ter simpatia com algum dos candidatos, pode-se afirmar que não há dicotomia entre voto pessoal e voto partidário. Logo, a lista aberta não enfraquece os partidos. Se os eleitores raramente se recordam em quem votaram nas últimas eleições proporcionais, há de ser questionado o vínculo pessoal que os une aos representantes.

Sendo assim, a ideia inicial de que o sistema eleitoral de lista aberta provoca o enfraquecimento dos partidos políticos frente à autonomia dos políticos, principalmente por estimular o aumento da infidelidade e indisciplina partidária, torna-se inócuo em razão dos mecanismos institucionais que fortalecem as agremiações partidárias. Estes mecanismos podem ser identificados como: a fixação da lista aberta em convenção partidária, o que ocasiona a disputa entre os pretendentes; o fim da candidatura nata; o controle das lideranças partidárias sobre a elaboração das listas; o fato de que há transferência de votos no sistema de lista aberta.

Desse modo, a partir desta análise será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção da suposta distorção do sistema partidário.

## REFERÊNCIAS

BALEST, Caroline. **Uma década de fidelidade partidária e sua desconstrução**. 2017. 69 f. TCC (Graduação) - Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução no 15.135. Relator: Ministro Roberto Rosas. Diário de Justiça, Brasília, DF, 20.04. 1989.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Indireta de Inconstitucionalidade no 1.354-8. Partido Social Cristão (PSC) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça 30.03.2007.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança no 26.602-3. Partido Popular Socialista (PPS) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 04.10.2007. Diário de Justiça

17.10.2008.

CAMPOS, Ana Cristina. Eleições 2018: 75% dos deputados federais devem se reeleger. In: **Agência Brasil**, 16 de ago. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-08/eleicoes-2018-75-dos-deputados-federais-devem-se-reeleger>. Acesso em 29 de ago. De 2018.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v.14, n.4, 1995, p.417- 439.

CUNOW, Saul. Party switching and party strength in the legislature: evidence from Brazil. Trabalho apresentado na **Annual Meeting of the WPSA ANNUAL MEETING “Ideas, Interests and Institutions”**, Hyatt Regency Vancouver, BC Canada, Vancouver, BC, Canada Online, em 19 de março de 2009.

FERREIRA, Denise; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982- 2006. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 14, no 2, Novembro, 2008, pp.432-453.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, 2002, p.303-344.

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la justicia electoral sobre el sistemapolítico brasileño. **América Latina Hoy**, 51, 2009, pp. 117-138.

FREITAS, Andréa. Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012. Pp. 951 a 986.

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, no 44, 1998. Pp. 81-106.

MADUEÑO, Denise. Câmara afasta infiel por ordem do Supremo. **Estadão**, 19 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-afasta-infiel-por-ordem-do-supremo,296303> [Acesso em 08 de agosto de 2014]

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, São Paulo, n.29, mar. 1991, p.34-58.

MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998, p.107-215.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidentialism and the party system in Latin America In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. New York e Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHETTI FERRAZ Jr., Vitor Emanuel. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 234f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 15, no2, novembro de 2009, p. 422-450.

MARENCO, André. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora

FGV, 2006. Pp. 176-192.

\_\_\_\_\_. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, pp. 183-187.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. Pp. 321-343.

\_\_\_\_\_. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp. 157-175.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007. Pp. 351 a 392.

ROMA, Celso. Infidelidade partidária, mitos e realidades (2011). Disponível em: <http://poliarquiaufrgs.blogspot.com.br/2011/06/infidelidade-partidaria-mitos-e.html> [Acesso 2 de agosto de 2014]

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges: constitutional politics in Europe**. Oxford: Oxford Universities, 2000.



## A (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS

**Daniel Ganem Misse**

Bacharel em Direito (UFRJ) e Ciências Sociais (UFF), Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF). Professor Adjunto do Departamento de Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense – DSP/UFF.  
E-mail: danielmisse@id.uff.br

**RESUMO:** Após grande expansão nos anos de 2011 e 2012 os programas de gestão social em territórios pacificados passam a ter a sua estratégia reduzida em número de gestores sociais e favelas cobertas pela política, sendo descontinuada em 2014. A partir da teoria do triângulo de governo de Carlos Matus e de problematizações acerca da conjugação entre políticas sociais e de segurança pública nas favelas pacificadas, em um sistema político multipartidário de ampla coalizão, procura-se compreender as dificuldades e os desafios da articulação institucional de políticas sociais nesses territórios a partir dos programas UPP Social e Territórios da Paz. Analisa-se o possível legado de tecnologia social produzido pelos programas de gestão social e as dificuldades de garantia de metas de políticas públicas de segurança, tais como a pacificação, por programas sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Articulação Institucional;

Gestão Social em Territórios Pacificados; Direcionamento de Políticas Públicas.

**ABSTRACT:** After a great expansion between the years 2011 and 2012, from 2013 onwards, the strategy of the social management programs in pacified territories started to be reduced until it is discontinued in 2014. The Carlos Matus theory of the triangle of government helps to explain the discontinuities of the policies in Rio de Janeiro and a possible relation between social and public security policies in the pacified favelas. Understands Brazil as a multi-party political system of broad coalition in order to reveal the difficulties of the institutional articulation of social policies. It evaluates the possible legacy in terms of social technology produced by social management programs and the challenges in articulating social projects.

**KEYWORDS:** Social Management; Institutional Articulation; Social Management Programs in Pacified Territories; Policy Direction.

### 1 | INTRODUÇÃO.

A gestão do setor público se caracteriza muitas vezes pelo imprevisto e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na formulação e na implementação de políticas

públicas e na articulação entre elas. Na gestão pública, é muito comum que o governante atue sem um plano, de acordo com as circunstâncias emergenciais que vão acontecendo no dia a dia.

Neste trabalho propomos inicialmente recuperar a abordagem proposta por Carlos Matus sobre Planejamento Estratégico Situacional - PES, para em seguida analisarmos a complexidade da articulação institucional do caso brasileiro em sua federação trina, com um sistema multipartidário de coalizão em que incentivos financeiros e políticos disputam lugar na orientação da gestão pública.

Apesar da ampla discussão sobre as lutas dos movimentos sociais para ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, com a criação de novos instrumentos de controle social e participação política, buscamos estudar um novo tipo de gestão que complementa a ação do Estado na implantação e gestão de políticas sociais. Uma gestão social que tem como foco a participação com um caráter coletivo.

A adaptação dessa ideia de uma gestão social voltada para os territórios pacificados foi concebida por Ricardo Henriques, economista e Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), no ano de 2010, por meio do programa que ele batizou de UPP Social. Após a sua saída do governo do estado e passagem pelo Instituto Pereira Passos (IPP) no município do Rio de Janeiro, ocorre uma divisão e criação do mesmo programa com a designação de UPP Social Carioca naquela autarquia municipal.

Neste trabalho, procuramos compreender os desafios da (des)articulação institucional de políticas sociais nos territórios pacificados a partir do estudo dos programas de gestão social UPP Social (Carioca) e Territórios da Paz (UPP Social do governo do estado) e suas técnicas de formação de capital social que apesar da mobilização social empreendida, obtiveram baixa capacidade de resposta por parte do Poder Público. Com isso, analisaremos o possível legado em termos de tecnologia social produzido pelos programas de gestão social e as dificuldades de garantia de metas de políticas públicas de segurança, tais como a pacificação, por programas sociais.

## **2 | DIREÇÃO, DIRECIONAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Para Carlos Matus, o planejamento se constitui no instrumento nuclear da ação de governo, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Dentre os elementos que estão na base do processo de planejamento, o autor destaca a dificuldade em articular a pluralidade de atores e interesses envolvidos.

Desta forma, para Matus:

[...] planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar

isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13).

Matus sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

Acumulatividade dessas três variáveis não é algo de fácil consecução. A elaboração da UPP Social por Ricardo Henriques e Silvia Ramos, em 2010, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, tinha um plano de governo, uma capacidade de governo limitada, porém não havia governabilidade, como veremos neste artigo. Após transferência de parte do programa para o Instituto Pereira Passos na prefeitura do Rio de Janeiro, conseguiu manter o plano e a capacidade de governo limitada. Em algum grau, conseguiu certa governabilidade, porém questões inerentes aos governos de coalizão (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006) e o insulamento burocrático da Administração Pública tornaram essa governabilidade bastante frágil.

No âmbito do governo do Estado, após a entrada de Rodrigo Neves no lugar de Ricardo Henriques na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, não havia um projeto de governo e nem governabilidade para a UPP Social que havia lá permanecido com as equipes já contratadas.

Entretanto, muitas vezes, ter um projeto ou plano de governo não significa ter um direcionamento para a política. Propomos o direcionamento como mais uma variável interveniente para ser adicionada ao modelo de análise do projeto de governo de Matus.

Ao trabalharmos com a teoria de Matus, observamos algumas limitações. As principais delas se referem ao sistema de incentivos seletivos, baseado na teoria da escolha racional, e à direção na Administração Pública. Quanto à teoria dos incentivos, inicialmente traçada no campo das políticas públicas para tratar da racionalidade limitada dos decisores públicos (SIMON, 1957), esta vem propondo que a utilização de sistemas de incentivos seletivos (sanções e recompensas) a programas governamentais e seu participantes pode ser fundamental para sua realização (OLSON, 1965). No Brasil, os autores vêm afirmando que as políticas públicas se constituíram como campo acadêmico após os anos 1980, quando houve um consenso sobre as limitações financeiras do Estado, já orientadas por ações de cunho redistributivista de um lado com controle de eficiência, e focalizadas em grupos sociais e indivíduos por outro (MELO, 1995, 1998; ARRETICHE, 1998, 1999, 2004; SOUZA, 2003; 2006).

Para dar conta de ultrapassar as limitações da teoria do triângulo de governo de Matus, propomos a apropriação e transformação da ideia de direção política em Weber para compreender a possível relação entre a agenda e a implementação de um

projeto de governo.

Para Weber, a direção política e o seu domínio sobre os funcionários civis e militares, ganha contornos no Estado moderno de uma “empresa”, do mesmo modo que uma fábrica, porém com uma formação histórica de caráter estamental, em que a divisão se dá entre aqueles que vivem da política ou para a política como uma profissão. Isso não quer dizer que os políticos profissionais não estejam diretamente obrigados a pedir uma remuneração por sua atividade política, tal como o precisa fazer toda pessoa sem recursos. “O político profissional que vive ‘da’ política pode ser um mero ‘prebendado’ ou um ‘funcionário remunerado’” (WEBER, 2004, p. 543).

O desenvolvimento da política, no sentido de uma “empresa”, exigia um treinamento para a luta pelo poder e nos métodos desta luta, tais como foram desenvolvidos pelo moderno sistema de partidos. Isso condicionava a divisão dos funcionários públicos em duas categorias distintas: os funcionários especializados (servidores públicos efetivos), por um lado, e, por outro, os “funcionários políticos” (servidores públicos que ocupam cargos de livre nomeação). Essa divisão entre funcionários especializados e políticos profissionais produz um embate interno à Administração pública formando ilhas de burocracia onde se exerce a “dominação dos funcionários”. Deste modo, o “espírito dirigente”, proveniente de processos eleitorais, se diferencia do funcionalismo especializado que ocupa a burocracia estatal. A *direção* do funcionalismo, que lhe atribui as tarefas, tem que resolver continuamente problemas políticos. Os políticos constituem o contrapeso do funcionalismo, porém os funcionários possuem o “saber oficial”, que é o conhecimento dos fatos que tornam possível traçar os rumos da ação administrativa. Esse saber é convertido pelo funcionário em “saber secreto” como meio de prevenir o controle da administração sobre os atos.

Para Weber, as formas da dominação racional não seriam eficazes para produzir o engajamento do funcionalismo especializado e superar essa separação entre direção e burocracia por possuir um discurso estéril. Nesse sentido, políticos demagogos, de forte orientação carismática, tenderiam a promover a relação entre democracia e burocracia, gerando convencimento e legitimação que levaria à condução e mobilização da burocracia estatal. O perigo está na tendência *cesarista* na seleção do líder carismático, que tenderá a propor reformas plebiscitárias.

Como observamos, a direção e a sua capacidade de articulação da burocracia estatal vão depender de sua capacidade enquanto líder carismático e de seu convencimento quanto às vantagens técnicas de sua proposta. No entanto, somente a existência da liderança, da capacidade de governo (técnica e financeira) e de articulação política (governabilidade) não são suficientes para produzir uma política. Talvez seja necessário algo além da teoria dos incentivos, que se insere no plano da capacidade de governo, conforme trabalhado por Matus. Propomos trabalhar no plano da direção na administração pública a formação da agenda de políticas públicas e a capacidade de implementação dessa agenda do ponto de vista político. Entendemos esse momento entre a formação da agenda e a implementação da política (ou projeto

de governo) como direcionamento.

Identificamos no direcionamento ao menos duas formas de expressão que podem ter relação com outras políticas governamentais externas à esfera de governo proponente. Primeiro, observamos o direcionamento político ou de cunho ideológico faz parte da orientação político-partidária do líder (direção) eleita e que ganha legitimidade a partir da priorização temática da agenda em sua política governamental. E segundo, identificamos um direcionamento financeiro que pode ser oriundo de agendas atravessadas de outras políticas governamentais pré-existentes que trabalham por meio de incentivos financeiros a adesão ao planejamento proposta em outra esfera governamental.

O direcionamento político ou ideológico, proveniente dos *inputs* dos partidos da base de coalizão, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (EASTON, 1965), tenderia a formar uma agenda política com alta governabilidade e capacidade de governo, porém nem sempre com projetos de governo muito bem definidos e objetivos claros. Já o direcionamento financeiro tenderia a produzir agendas políticas voltadas para a obtenção de recursos para políticas não necessariamente identificadas ideologicamente com a direção da administração pública, porém, em virtude dos incentivos financeiros para a adesão à política, levaria a sua implementação. Por conta da baixa capacidade de convencimento da direção junto ao funcionalismo público, a capacidade financeira poderia não angariar a capacidade técnica, apesar de o projeto de governo muitas vezes possuir objetivos e metas claras. Quanto a sua governabilidade, haveria um problema a ser adicionado para além do engajamento do corpo técnico, a articulação política em governos de coalizão com base em um sistema multipartidário como o brasileiro.

Não pretendemos negar aqui que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio, de rejeição e disputas em torno de sua decisão nas arenas diferenciadas (LOWI, 1972), nem que as decisões dos governos tenderiam a inovar pouco, com muitas características incrementais e pouco substantivas (LINDBLUM, 1979), mas propor um modelo que leve a compreender as limitações impostas politicamente para a realização de um projeto de governo.

Como vimos, a proposta do Triângulo de Governo (MATUS, 1995) ajuda a explicar o planejamento e a efetividade de uma política pública, atribuindo-se, para tanto, três fatores cumulativos (como vértices de um triângulo): projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. O que estamos propondo é a existência de um quarto elemento, externo a esses fatores e que acreditamos ser condicionante do triângulo de governo e, conseqüentemente da efetividade de uma política pública. É o que denominamos direcionamento. Ou seja, a capacidade política de implementação de metas e controle de sua realização através do convencimento, de setores ou toda a burocracia estatal, da importância de sua implementação. Propomos que o direcionamento vincula um projeto de governo à sua execução, garante a governabilidade e consegue mobilizar a capacidade de governo. Portanto,



o direcionamento é essencial para compreender a efetividade de uma política pública.

Jorge Neves e Diogo Helal (2007), ao avaliar o sucesso relativo do programa Bolsa Família, atribui dois fatores como fundamentais para a sua compreensão: o contexto favorável para a formação de preferência e o insulamento burocrático<sup>1</sup>.

No entanto, se observarmos a formação do Estado burocrático no Brasil, através da proposta do universalismo de procedimentos em Vargas (NUNES, 1997), não conseguiremos observar como o insulamento burocrático poderia ter sido determinante para a efetividade do programa Bolsa Família. O sistema das ilhas de excelência foi a base para boa parte das relações clientelistas entre Estado e sociedade, desenvolvidas no Brasil, pois para conseguir apoio da burocracia estatal era necessário que o político a convencesse de suas metas propostas (idem).

No caso do Bolsa Família, parece-nos que o que ocorreu teria sido algo muito parecido. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não seria suficiente para a eficácia do programa. Era necessário que fossem estabelecidas metas e focalizações (FERNANDES & PAZELLO, 2001) que pudessem ser controladas pelo governo federal, mas que dependeriam da adesão dos estados e municípios. A distribuição dos cartões pela Caixa Econômica Federal (CEF) seria essencial para que não houvesse interrupções e desvios no pagamento. Entretanto, as metas estipuladas e o compromisso assumido pelas elites locais na sua implementação teve um impacto ainda maior na efetividade do programa<sup>2</sup>.

A integração entre os sistemas do SUAS, SUS e Educação nos planos municipal, estadual e federal, foi tão bem realizada que pode-se, atualmente, acessar um sistema informatizado em que se sabe quem está recebendo o benefício do Bolsa Família e se está cumprindo com as condições de entrada e permanência no programa.

Ainda tratando do Bolsa Família, podemos estudar rapidamente o caso específico do município do Rio de Janeiro: o cartão família carioca. O cadastramento para receber o benefício do cartão (bolsa família e mais um complemento de renda pago pela prefeitura através do Programa Brasil sem Miséria) é feito pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Há um cadastro próprio feito pelos assistentes sociais do município que traçam um diagnóstico socioeconômico do assistido (Cadastro Único)

---

1 As preferências seriam gosto ou desejo de atuação ética e podem ser determinadas de forma exógena (através de uma ação racional) ou endógena (em que são avaliados variáveis causais socioeconômicas para a sua construção moral). Desta forma, argumenta que as preferências levadas ao plano coletivo (um padrão de preferências) formariam um associativismo. Ou seja, teríamos como fatores para o sucesso do do Bolsa Família, o insulamento burocrático, que geraria uma racionalização da ação do Estado de sorte a segmentar e profissionalizar a sua atuação, e a racionalidade das preferências coletivas, que se expressariam através de uma “racionalidade ecológica”, em que o comportamento cooperativo seria racional, sendo resultado do processo evolutivo da humanidade. Desta forma, compreende que a centralização distribuição dos benefícios pela Caixa Econômica Federal e o cadastramento nos municípios, seguindo a proposta da racionalidade ecológica do comportamento cooperativo, explicaria a efetividade e a eficiência do programa Bolsa Família no Brasil.

2 A proposta se apresentou bastante benéfica para esse elite local, pois traria capital político importante, pelo menos em um primeiro momento, quando da melhora das condições de vida das parcelas mais pobres da população. Muitos políticos fizeram do programa Bolsa Família, e suas vertentes estaduais e municipais, suas bandeiras de campanha, de forma a tentar se apropriar do capital político (principalmente o voto) que essas políticas de transferência de renda apresentavam.



pelo programa para que possa receber o benefício. No entanto, os CRAS não têm a capilaridade necessária nas áreas mais pobres da cidade, o que poderia estar levando a um baixo cadastramento das populações mais vulneráveis. Somente para ilustrar, para toda a região da Grande Tijuca, uma região com mais de 600 mil pessoas, há somente um CRAS.

Também no município do Rio de Janeiro, há o programa de Saúde da Família, que realiza busca ativa de moradores em situação socioeconômica mais vulnerável, levando a estratégia de saúde da família para as áreas mais pobres da cidade, já abrangendo mais de 60% da cidade. O cadastramento feito pelos agentes de saúde é incluído na base de dados do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo um mapeamento socioeconômico completo das famílias atendidas pelo programa. Por conta do insulamento burocrático, cada base de dados é autônoma e não se comunica com a outra. Tem-se um sistema que alimenta os dados do SUS, mas que não alimenta os dados do SUAS e vice-versa. Isso é replicado para quase todas as instituições no país. Não é à toa que não há unificação nem mesmo dos dados dos cidadãos em um único documento, o que eleva o problema do sub-registro ou do registro tardio. O insulamento burocrático no Brasil não propicia uma política transversal, pois cada ilha de burocracia criada não se comunica com a outra, produzindo uma lógica de especialização do serviço público que eleva os seus gastos, reduz a sua eficiência e torna diversas políticas sociais ineficazes. O problema da falta da integração dos dados e informações tem levado a uma reprodução constante de diversas estruturas burocráticas que não se comunicam e que fazem quase sempre coisas parecidas.

Neste cenário, muito tem-se falado sobre a integração dos serviços públicos para evitar a sobreposição de ações e tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz e efetiva em suas políticas. A falta de um direcionamento que seja absorvido e levado a cabo pela elite dirigente política que controla a burocracia estatal, como ocorrido no caso do Bolsa Família, pode explicar a baixa governabilidade de muitos projetos, mesmo quando possuem capacidade de governo.

Será que no caso do Bolsa Família, o direcionamento da política pública, com metas e mecanismos de controle, foi importante para que a burocracia técnica conseguisse torná-la efetiva?

Será que no caso das políticas públicas de segurança da Secretaria de Estado de Segurança do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SESEG), tais como o Sistema Integrado de Metas e as Unidades de Polícia Pacificadora, poderíamos identificar o direcionamento como determinante para a sua eficácia? A burocracia estatal teria sido convencida pelo Secretário de Segurança Pública de que com metas e uma política pública bem definida, implementando mecanismos de controle e bonificação para a ação do policial na ponta, seria possível reduzir os principais índices de letalidade do Estado do Rio de Janeiro?

Em nosso estudo (GANEM MISSE, 2013, 2014), vimos que a questão parece um pouco mais complexa no caso de políticas de segurança pública como o Sistema

Integrado de Metas (SIM) e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Não negamos ter havido um forte direcionamento político e financeiro por parte do governo, já que as políticas de segurança pública, em especial a UPP, passaram a ditar as regras das ações das demais Secretarias de Estado e mesmo de município nas favelas pacificadas. Houve uma tentativa de organização das políticas públicas em territórios pacificados em torno das propostas advindas da Segurança Pública para garantir a pacificação, o que gerou um problema quanto ao direcionamento de suas políticas. Seria o direcionamento suficiente para submeter todas as ilhas de burocracia de cada um dos órgãos públicos envolvidos a essa meta comum determinada por uma política de segurança pública?

As UPPs foram criadas por meio de incentivos financeiros do governo federal e como parte das ações de firmadas com organismos internacionais para garantir a realização dos grandes eventos no Rio de Janeiro (Copa do Mundo e Olimpíadas). Ela surge como um programa em 2009, com remuneração paga pelo município para os policiais participantes do programa. O SIM é implementado em 2010 junto com o Regime Adicional de Serviço (RAS). O primeiro previa o pagamento de bonificação salarial ao cumprimento das metas de redução dos índices estratégicos de letalidade (letalidade violenta, roubo de veículo e roubo de rua) e o segundo abria a possibilidade de o policial ganhar “hora extra” trabalhando em horários de folga como forma de complementar a renda. Durante o período em que as UPPs, o SIM e o RAS funcionaram sem atraso nos pagamentos, os homicídios e autos de resistência caíram de forma intensa, ao mesmo tempo em que se pode observar um aumento nos desaparecimentos e casos de subregistro nas ocorrências policiais (GANEM MISSE, 2014).

Com a crise financeira do estado, a perda de centralidade da pasta de segurança pública e o fim do período dos grandes eventos, atrasos nos pagamentos do SIM e RAS fizeram desses programas peças de ficção e impulsionaram outras estratégias focalizadas no combate a crimes patrimoniais, tais como os programas Segurança Presente/Rio +Seguro (Lapa Presente, Méier Presente, Aterro Presente, etc.) e o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS). No mesmo período ocorre a intensificação da crise das UPPs e a sua extinção após o segundo semestre de 2016, quando o ISP para de produzir dados para o programa e o governo do estado anuncia a sua reformulação com a subordinação de cada comando de UPP a seu batalhão de área.

Será que podemos inferir que a perda de direcionamento político (crise política do estado do Rio de Janeiro) e financeiro (crise financeira do estado do Rio de Janeiro) teria sido fundamental para compreender a atual crise de segurança pública a qual vive o Rio de Janeiro, sob intervenção federal militarizada e com a desorganização cada vez maior de suas políticas de segurança?

### 3 | A GESTÃO SOCIAL E OS TERRITÓRIOS PACIFICADOS.

Há uma ampla discussão sobre as lutas dos movimentos sociais para ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social e participação na implementação de ações públicas (GOHN, 1995; WAINWRIGHT, 1998; SOUZA SANTOS, 1999; JACOBI, 2000; GENRO, 2000; PAES DE PAULA, 2005; AVRITZER, 2002, 2007; TATAGIBA, 2011). Para além dessas discussões e análises dos modelos de administração pública gerencial e societal (PAES DE PAULA, 2005) mais próximas da teoria dos movimentos sociais, neste trabalho temos como enfoque uma outra abordagem quanto ao conceito de gestão social. Segundo essa abordagem, as pressões do Terceiro Setor e as mudanças no papel do Estado a partir dos anos 1990 faz emergir um novo tipo de gestão que complementa a ação do Estado no campo do planejamento, na implantação de políticas sociais e na gestão de programas sociais (TENÓRIO, 1998, 2005). Essa nova forma de gestão social valoriza a participação com um caráter coletivo (PINHO & SANTOS, 2015).

No entanto, podemos observar que, apesar das críticas ao gerencialismo e ao Estado mínimo, a abordagem desses autores (TENÓRIO, 2002; FISCHER, 2002; FISCHER E MELO, 2006; FRANÇA FILHO, 2008; IIZUKA & JUNQUEIRA, 2012) segue as mesmas proposições gerencialistas de boa governança, transparência, do público não-estatal, que em muitos casos leva a uma diminuição do tamanho do Estado e de suas responsabilidades. Propõem uma superação da gestão estratégica com racionalidade instrumental subordinada à economia e não dialógica, pois “o fator econômico é meio, e não fim, para alcançar a transformação social a partir da atuação organizacional” (FRANÇA FILHO, 2008).

Para Fischer (2002), a gestão é um ato relacional que expressa o interesses de indivíduos, grupos e coletividades nos territórios, o lócus da realização da Gestão Social. O desenvolvimento local é promovido a partir da relação de organizações (interorganizações) que podem trabalhar juntas e cujos propósitos convergem.

Tenório (2008) fundamenta a gestão social a partir da teoria habermasiana da ação comunicativa através da qual a cidadania deliberativa leva em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação, em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. E completa agregando que “o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação” (idem: 113).

Desta forma,

Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (TENÓRIO, 2000: 126).

A ideia de uma gestão social voltada para os territórios pacificados foi uma adaptação conceitual realizada por Ricardo Henriques, economista e Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), no ano de 2010. Após inúmeras falas do à época Secretário de Estado de Segurança Pública (SESEG), José Mariano Beltrame, acerca da necessidade do “social” para a consolidação do processo de pacificação, tendo em vista casos que começavam a surgir na imprensa envolvendo disputas entre “traficantes” e policiais no então recém criado programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), surge a ideia de uma UPP Social que pudesse levar o social às favelas pacificadas, garantindo a política de pacificação<sup>3</sup>.

Com a entrada das UPPs nos territórios antes dominados pelo tráfico de drogas, inicia-se então um processo de entrada de serviços públicos e privados nessas áreas da cidade. A partir dessa forte demanda pelo “social” nas favelas pacificadas, teria sido criado o programa UPP Social, cuja função básica seria facilitar a entrada desses serviços públicos e privados de sorte a promover a integração da favela à cidade.

A UPP Social seria basicamente uma pesquisa participativa, ou mesmo pesquisa-ação, em que moradores relatariam suas demandas e necessidades locais ao agente do estatal contratado que buscaria a solução do problema através dos serviços ofertados. Para tanto, seria feita uma escuta dos moradores das favelas em que o programa estivesse funcionando acerca dos problemas dos serviços públicos estatais na localidade de sorte a torná-los compatíveis com os da cidade como um todo, promovendo como finalidade a integração da favela à cidade. (GANEM MISSE, 2013: 12).

Para a função “gestão social”, foi feito um edital público pela UERJ em que foram selecionados 20 gestores sociais e 40 assistentes de gestão para atuar nos territórios pacificados. Assim, como propunha GONDIM et al. (2006) o processo seletivo priorizou a qualificação dos profissionais que possuísem “competências, conhecimentos, habilidades e atitudes de um gestor para levar avante um projeto social de desenvolvimento” e formação acadêmica em grau de especialização (assistentes de gestão social) e mestrado e doutorado (gestores sociais).

Com a saída de Ricardo Henriques e a nomeação de Rodrigo Neves em 2011 para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, a metodologia do programa de gestão social fora levada para o Instituto Pereira Passos (IPP) no município do Rio de Janeiro), cuja presidência foi ocupada por Ricardo Henriques entre 2011 e 2012. A UPP Social Carioca criada em 2011 com uma metodologia matricial de mapeamento de ofertas e demandas (MISSE, 2013) passa a realizar fóruns da UPP Social com o *slogan* Vamos Combinar, em que propunha a articulação institucional e um pacto comunitário por meio de processos deliberativos para trazer serviços públicos e parceiros privados para os territórios pacificados.

Em abril de 2011, foi criado o Comitê Executivo de Políticas Sociais em Territórios

---

<sup>3</sup> Para ver a discussão que fazemos sobre a relação entre políticas sociais e segurança pública, ver: GANEM MISSE, Daniel. (2016). Políticas Sociais e Segurança Pública em Territórios Pacificados - uma discussão. In: DEL RIO, Andres. Políticas Públicas e Cidadania, Rio de Janeiro.

Pacificados – CEPS, composto por 12 Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, porém excluindo as Secretarias de Estado de Segurança, Fazenda e Planejamento. A ideia era que o comitê realizasse o planejamento e a integração de políticas públicas nos territórios pacificados, cumprindo a proposta da matriz de ações integradas herdada de Ricardo Henriques.

Como forma de diferenciar as ações dos programas de gestão social do estado e município e contornar questões políticas, programa UPP Social do estado passou a ser denominado Territórios da Paz, em alusão às políticas propostas pelo PRONASCI, desenvolvidas pelo PT no âmbito do governo federal.

Os programas de gestão social UPP Social e Territórios da Paz passam a realizar diversas formas de mobilização social ao longo dos anos de 2011 e 2012, porém o capital social formado com as reuniões dos Fóruns da UPP Social ou dos Grupos de Trabalho setoriais começam a encontrar dificuldades de respostas às demandas dos participantes. A gestão social, e seus gestores no nível da rua, produzia ações e deliberações que eram ignoradas pelo Poder Público. A articulação institucional prometida entre as secretarias de estado, município e empresas privadas foi se tornando cada vez mais escassa. Em 2013 os programas de gestão social foram perdendo força e importância até serem descontinuados. O que teria levado ao enfraquecimento e extinção desses programas governamentais nas favelas pacificadas do Rio de Janeiro?

Para melhor compreender essa questão e como ela se relaciona com as proposições de Matus e o modelo explicativo aqui trazido do direcionamento, trataremos brevemente do exemplo da UPP Social.

Na UPP Social, podemos observar um projeto cujo objetivo é baseado em sua governabilidade (capacidade de articulação interinstitucional), tendo como eixo central uma proposta matricial de integração de ofertas e demandas a serem cumpridas por meio da articulação interinstitucional do programa com seus parceiros, do estado, município e iniciativa privada. A amplitude da articulação, centro dos objetivos do programa, produzia problemas de controle de indicadores e metas dos parceiros, sobre os quais não se tinha qualquer ingerência. A principal meta do programa é a sua transitoriedade, que seria alcançada com a integração das favelas à cidade, através da redução das desigualdades, tida como principal fator para a segregação urbana e para a violência, segundo os idealizadores dessa política pública. Assim, o alcance da meta se traduziria em desnecessidade das equipes de gestão social em permanecerem nas favelas, uma vez que se alcançaria o objetivo de integração favela-cidade. Essa integração se daria pela via dos serviços públicos, equalizando sua prestação na favela com a cidade, casando oferta de serviços com demanda comunitária.

Entretanto, a falta de um objetivo claro trouxe problemas quanto à capacidade de articulação institucional (ou governabilidade) dessa política de sorte a nortear as ações dos governantes quanto à possibilidade de integração das políticas públicas e as metas a serem alcançadas. Não haver uma meta comum a ser alcançada por todas as secretarias envolvidas manteria a desarticulação das políticas setoriais, de sorte a



todas as intervenções gerarem um baixo impacto, com baixa capacidade de controle de resultados.

No âmbito do governo do Estado, o Secretário Rodrigo Neves observou que a falta de governabilidade poderia levar o projeto de governo (UPP Social) a uma baixa efetividade. Propôs então a criação, por decreto, de um Comitê Executivo de Políticas Sociais para os Territórios Pacificados (CEPS), composto por doze Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, que teriam uma interface com as equipes de campo da UPP Social/Territórios da Paz, de sorte a tentar resolver o problema da governabilidade, absorvendo as demandas de campo obtidas pelas equipes de gestão social. Entretanto, mesmo após a criação do CEPS em 1º de abril de 2011, a falta de um direcionamento, de um projeto claro e, principalmente, de um orçamento, levou a proposta de integração também a uma baixa efetividade, já que não havia força política e seu objetivo era garantir por meio de políticas sociais uma política de segurança pública, ou seja, o objetivo principal da articulação das políticas sociais era garantir a meta de pacificação proposta pela secretaria de segurança. Isso sem a participação de quem poderia dar direção política, garantindo a governabilidade, a Casa Civil, e também sem secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), que garantiria a capacidade financeira do projeto. O CEPS deixou de ter reuniões no final de 2012 e as tentativas posteriores de criar novo órgão colegiado nos mesmos moldes fracassaram<sup>4</sup>.

Em situação inversa, na Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), conseguimos enxergar a cumulatividade dos três vértices do triângulo de governo de Matus e uma orientação política e financeira, uma vez que há um direcionamento com metas estipuladas pelo governo (através do pagamento de bônus para o cumprimento do Sistema Integrado de Metas que controlaria diversos índices criminais no estado do Rio de Janeiro, com foco na redução da letalidade violenta) e um projeto de governo com capacidade governo (pessoal, logística e financeira), governabilidade e forte direcionamento político e orçamentário a ser realizado em etapas até 2014, a implementação de 40 UPPs. A Segurança Pública se torna o carro-chefe das políticas públicas do governo do Estado, direcionando as ações de diversas secretarias, até mesmo com programas com propostas intersetoriais voltadas somente para as áreas pacificadas. (CANO, 2012; GANEM MISSE, 2013).

O caso da Segurança Pública é um exemplo de que a presença das três variáveis de forma cumulativa e ainda um direcionamento político e financeiro, resultou, inicialmente, em uma melhora nos principais índices criminais em que a SESEG focalizava, principalmente os que tinham como objetivo a redução da letalidade violenta

---

4 A Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) foi criada no início de 2015, tendo as mesmas características do CEPS, com o propósito de realizar o “programa integrado de ações sociais e serviços públicos”. Desta vez, o órgão colegiado acabou sendo vinculado à Casa Civil e passou a contar com a participação do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. No entanto, a capacidade de resposta articulada dos diversos órgãos envolvidos continuou não se mostrando eficaz.



no estado do Rio de Janeiro.

Todavia, após alguns anos de implementação, esses programas da Secretaria de Segurança Pública começaram a apresentar problemas, que junto com as crises política e financeira do estado do Rio de Janeiro, iniciadas em 2015, deixou servidores públicos sem salário, parou de pagar a bonificação do Sistema de Metas na segurança pública e o Regime Adicional de Serviço (pagamento de horas extras para policiais que se inscrevessem), bem como produziu perda de direcionamento político na condução das políticas públicas, em especial as de segurança pública, tais como a política de pacificação das favelas. Com a paralisação nos pagamentos e a perda do direcionamento político<sup>5</sup> os índices de letalidade violenta que vinham caindo mais intensamente a partir de 2010, principalmente os chamados “autos de resistência”, as mortes causadas por policiais, tornaram a se elevar rapidamente a partir de 2015 em todo o estado do Rio de Janeiro.

#### 4 | CONCLUSÃO.

Vimos ao longo deste trabalho que a efetividade de uma política pública depende de diversos fatores. A partir da proposta de triângulo de governo de Matus, adicionamos mais um fator externo para a reflexão que denominamos direcionamento.

O direcionamento político (ou ideológico) e financeiro está por trás da agenda e da implementação de projetos de governo. Pode ser melhor definido como a capacidade efetiva de uma agenda pública de ser implementada. Em boa parte das políticas públicas brasileiras, observamos que há sempre uma lacuna no triângulo de governo, sendo que há quase sempre uma falta de direcionamento por parte dos governantes.

A UPP Social e o Programa Territórios da Paz nasceram dessa necessidade de articulação de todas as secretarias de estado, município e a iniciativa privada para perseguir a meta de consolidação do processo de pacificação, proposta pela SESEG. Entretanto, a falta de clareza do que seria essa meta somada a diversos fatores que vão desde o insulamento burocrático existente em todos os níveis da Administração Pública até os precários serviços prestados pelas concessionárias de serviço público de todo o país, agiram como importante óbice para uma possível articulação de serviços. Ambos os programas de gestão social foram extintos em 2014 ou completamente modificados em seus formatos<sup>6</sup>. Parece-nos que a articulação institucional precisa de incentivos maiores do que um projeto, governabilidade e a capacidade financeira e técnica.

Mesmo antes da crise política e financeira do estado do Rio de Janeiro, era

---

5 A saída do secretário de segurança José Mariano Beltrame no final de 2016 pode evidenciar essa perda de orientação política.

6 Na SEASDH a gestão social em territórios pacificados foi extinta em 2014, sendo a própria secretaria extinta em 2016. No município, foi criado o Programa Rio +Social no Instituto Pereira Passos em 2014, que extinguiu a figura do gestor social e da articulação comunitária, mantendo algumas equipes para pesquisas de campo nas favelas pacificadas.

importante perguntar o porquê da dificuldade das secretarias de estado e município em articular políticas públicas nos territórios pacificados. Será que tal dificuldade se refere ao fato de que as metas traçadas serviam para atingir a um objetivo de políticas de segurança pública, ou seja, garantir a política de pacificação das favelas, o que não correspondia às necessidades de políticas sociais?

Para compreender isso, propomos inverter o questionamento que secretários de segurança pública vêm pondo para explicar o fato de as políticas públicas de segurança em geral, e em especial a de pacificação nas favelas, estarem fracassando: seria possível uma política de pacificação das favelas através de outras secretarias ou órgãos públicos, sem a participação da Secretaria de Segurança Pública? Isso pode ser importante para entendermos a inversão que se dá na construção de uma política setorial com o envolvimento transversal dos demais serviços públicos. Seria o mesmo que levantarmos questões como a possibilidade de a SESEG elaborar uma política pública eficaz para a temática racial, ou de assistência social, por exemplo.

Então como se conceber que as demais secretarias de estado e município deveriam reforçar as políticas de segurança pública com uma ocupação social? Isso garantiria a pacificação?

Podemos observar, então, dois fatores para que haja um problema na efetividade das políticas sociais nas áreas pacificadas. O primeiro fator se refere à própria proposta de intervenção nos Territórios Pacificados. Qual o objetivo da pacificação? Garantir a ocupação policial no território? Qual seria o melhor indicador que traduziria a efetividade de uma política social, tendo em vista a meta de ocupação territorial?

O segundo fator se refere ao que seria o “social” que estaria faltando nas UPPs, segundo a fala de políticos e secretários de segurança pública (GANEM MISSE, 2016). O social são todas as secretarias estaduais e municipais, à exceção da segurança pública, entidades da sociedade civil com e sem fins lucrativos, que deveriam entrar juntas e articuladas no território, perseguindo a meta da pacificação? Quais os incentivos (de direcionamento) político e financeiro que poderiam de fato unir propostas tão diversas em torno de um objetivo comum?

## 5 | REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão, O dilema Institucional Brasileiro**. Dados. Col.31, n.1, 1998.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**, SP: Limonad, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais No Brasil: descentralização em um Estado federativo**. RBCS Vol. 14 no 40 junho, 1999.

\_\_\_\_\_. **Federalismo E Políticas Sociais No Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(2): 17-26, 2004.

AVRITZER, L. 2002. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>. Acesso em: 12.nov.2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** In SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil um século de transformações.* SP: Cia das Letras, 2001, p.222-259.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.G.; PEREIRA, J.R. **Gestão Social:** reflexões teóricas e conceituais. In: Cadernos EBAPE. BR, v.9, no3, p.681-703, Rio de Janeiro, Set. 2011.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FERNANDES, R.; PAZELLO, Elaine Toldo. **Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto.** In: Lisboa, M. B; Menezes-Filho. (Org.). *Microeconomia e Sociedade no Brasil.* Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001.

FISCHER, Tânia M. D.; MELO, Vanessa P. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino.** Salvador: EDUFBA; Ciags/UFBA, p. 13-41, 2006.

FISCHER. (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação.** Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C.. Definindo Gestão Social. In: SILVA JR, J.T; MÂISH, R. T; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GENRO, T. **Co-gestão: reforma democrática do Estado.** In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.* Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. **Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação.** ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 30, 2006, Salvador. Salvador: ANPAD, 2006.

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Sílvia. **UPPs Sociais: ações sociais para a consolidação da pacificação.** Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acessado em: 10/12/2016.

Iizuka, Edson Sadao; Junqueira, Luciano A. Prates. **Produção acadêmica em gestão social.** Anais do ENAPEGS de 2007 a 2012. Salvador, *Anais do XII Colóquio de Poder Local.* CIAGS. Escola de Administração – UFBA, 2012.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

LOWI, Theodor. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Os Impactos da Crise Econômica, políticas sociais e transição democrática**. In Revista de Administração Pública, 23 (3), Rio de Janeiro, Maio/Julho, 1989.

MELO, Marcus André B. C. de. **Ingovernabilidade: desagregando o argumento**. In VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. RJ: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MISSE, Daniel. **Políticas Sociais em Territórios Pacificados**. Tese de Doutorado defendida junto ao PPGSD/UFF, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os Programas de Gestão Social em Territórios Pacificados** In: Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, no 1. 2013. pp. 11-22.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais e Segurança Pública em Territórios Pacificados - uma discussão**. In: DEL RIO, Andres. Políticas Públicas e Cidadania, Rio de Janeiro: 2016.

NEVES, Jorge A.B. e HELAL, Diogo H. **Como Pode Ter Dado Certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do bolsa família** In FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge A.B. Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. PUC Minas – Belo Horizonte: 2007.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático**. ENAP/Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Roberto Souza Greenhalgh. **Agenda social nos territórios pacificados: um estudo sobre o Programa Territórios da Paz à luz da construção teórica em gestão social**. Dissertação de Mestrado - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2014.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1965.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, 45 (1), p. 36-49, jan. 2005.

RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). **Unidades de Polícia Pacificadora**. Comunicações ISER, n. 62. Ano 31 – 2012.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. **A política na favela**. Cadernos Brasileiros, v. 9, n. 3., 1967.

SOUZA SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

SPINK, P. **The rights approach to local public management: experiences from Brazil**. Revista de

Administração de Empresas, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.

SKIDMORE, David. **Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico**. In ABREU, Alzira Alves. *Transições em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão Social: Uma perspectiva conceitual** In: *Revista de Administração Pública*, v.32, no 5, p. 7 – 23 set/out, 1998.

\_\_\_\_\_. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. **(Re)visitando o conceito de gestão social**. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí - RS, v. 3, no5, p. 101-124, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade. Vol.2**. UnB ed.: São Paulo, 2004.

## A ELITE JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### **José Vinicius da Costa Filho**

Instituto Federal de Mato Grosso  
Cuiabá – Mato Grosso

### **Ernani Rodrigues de Carvalho Neto**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife – Pernambuco

### **João Luis Binde**

Instituto Federal de Mato Grosso  
Barra do Garças – Mato Grosso

### **André Valente do Couto**

Instituto Federal de Mato Grosso  
Cuiabá – Mato Grosso

### **Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira**

Instituto Federal de Mato Grosso  
Cuiabá – Mato Grosso

**RESUMO:** Quem controla o Judiciário brasileiro? O principal objetivo dessa pesquisa é descrever o perfil dos conselheiros, considerados aqui como elite judicial, que participaram do Conselho Nacional de Justiça no período compreendido entre 2005 e 2015. O foco repousa em três diferentes aspectos: (1) origem geográfica; (2) escolaridade e (3) carreira (origem profissional). Metodologicamente, o trabalho será realizado com a aplicação de método quantitativo de estatística descritiva, bem como método qualitativo mediante análise documental. Os resultados sugerem principalmente que: (1)

a maior parte dos conselheiros é natural e se formou em Estados que possuem os melhores indicadores de riqueza; (2) existe forte tendência dos conselheiros em buscar elevar seu conhecimento intelectual, mediante a obtenção de título de pós-graduação; (3) grande proporção dos elementos estudados iniciou sua vida produtiva na docência, advocacia e magistratura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Perfil, Conselho Nacional de Justiça, Elites Judiciais

**ABSTRACT:** Who controls the Brazilian Judiciary? The main objective of this research is to describe the profile of the councilors, considered here as judicial elite, who participated in the *Conselho Nacional de Justiça* in the period between 2005 and 2015. The focus rests on three different aspects: (1) geographical origin; (2) schooling and (3) career (professional origin). Methodologically, the work will be carried out with the application of quantitative method of descriptive statistics, as well as qualitative method through documentary analysis. The results mainly suggest that: (1) most board members are natural and educated in states that have the best wealth indicators; (2) there is a strong tendency of counselors to seek to raise their intellectual knowledge by obtaining a postgraduate degree; (3) a large proportion of the elements studied began their productive life



in teaching.

**KEYWORDS:** *Profile, Conselho Nacional de Justiça, Policy elites*

## 1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, a primeira experiência com Conselho Judicial ocorreu em 1977, sob a égide de um governo militar, a principal função do conselho era disciplinar e não tinha funções orçamentais ou administrativas (GAROUPA E GINSBURG, 2008, p. 209). A consolidação desse órgão ocorreu somente após quinze anos da redemocratização do país, mediante a Emenda Constitucional (EC) n. 45 que cria o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 31/12/2004, sendo instalado em 14/06/2005, com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional.

A inserção de um novo ator no cenário de poder representa a abertura de um campo imenso para pesquisa na seara da ciência política. Um questionamento que ganha espaço nessa agenda de pesquisa é “Quem controla o Judiciário brasileiro?”. Contribuindo com esse debate, este estudo investiga, sob a perspectiva da teoria das elites, o CNJ mediante análise do perfil de seus conselheiros no período compreendido entre 2005 e 2015.

O foco da pesquisa repousa na sistematização e mapeamento de características do grupo de interesse, a fim de compreender os padrões dos “atributos adstritos e adquiridos” (KELLER, 1971, apud PERISSINOTTO; MEDEIROS; WOWK, 2008, p. 152) de todos os indivíduos/conselheiros que tomaram assento no conselho judicial brasileiro no período citado acima, especialmente ressaltando três aspectos principais: (1) origem social/geográfica; (2) escolaridade e (3) carreira (origem profissional). Metodologicamente, o trabalho será realizado com a aplicação de método quantitativo de estatística descritiva, bem como método qualitativo de análise documental.

Para atender ao objetivo proposto o artigo se divide em quatro seções. A primeira trata acerca das elites judiciais, demonstrando qual o marco adotado por esta pesquisa. A segunda analisa o CNJ, enquanto instituição, expondo aspectos da criação, atribuição e desenho institucional. A terceira apresenta os dados coletados, a metodologia, sua sistematização/instrumentalização e os resultados alcançados. Por desiderato, será exposta as considerações finais.

## 2 | ELITES E O JUDICIÁRIO

Sánchez e Rivas (2009, p. 134-138) discorrem que existem diversos enfoques possíveis na literatura acadêmica acerca das elites políticas. Tais abordagens perpassam pelos denominados elitistas clássicos, os quais, por exemplo, enunciam que em toda sociedade existe uma minoria que domina uma maioria. Além disso, diversos outros cientistas políticos caminham por matrizes diversas, tais como as apresentadas

pela corrente “elitista da democracia” (SHUMPETER, 1971, *apud* SÁNCHEZ e RIVAS, 2009, p. 136), “pluralista da democracia” (DAHL, 1961 *apud* SÁNCHEZ e RIVAS, 2009, p.136), “da cultura política” (INGLEHART E WELZEL, 200, *apud* SÁNCHEZ e RIVAS, 2009, p. 136), dentre outras apropriações.

Em essência, todas essas linhas de convicção justificam a seguinte afirmação de Diáz (2009):

*Las actuaciones de estos representantes tienen en sus motivaciones, percepciones, actitudes y orientaciones políticas su fuente de justificación y explicación. Por ello, la forma en que estos actores políticos construyen su visión de la dinámica política y su posición como agentes dentro de la misma ha de ser analizada para poder comprender el devenir de los acontecimientos en la política (DIÁZ, 2009, p. 15).*

Dentre essas várias linhas existentes, o presente artigo utilizará os preceitos teóricos e metodológicos de Charles Wright Mills, que estudou a democracia americana, ademais, foi um teórico conhecido pela sua preocupação com os “sem poder” e os problemas da dominação política, da democracia e dos pequenos proprietários (GIMENES, 2010, p. 710-1).

Nas palavras de Mills (1962, p. 14) “A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências”.

A definição de elite, fundada na passagem anterior, tem duas características básicas: a) é uma “definição posicional”, ou seja, a elite é definida em função das posições de mando que seus membros ocupam; b) trata-se também de uma definição “institucional”, pois essas posições de comando assim o são porque se encontram nas instituições mais importantes da estrutura social (PERISSINOTTO, 2009, p. 103), refutando, nessa esteira, a ideia de uma elite detentora de recursos pessoais intrínsecos superiores.

O mesmo pesquisador (2009) ensina que as duas características (posicional e institucional) desenvolvidas por Mills se concretizam através de quatro passos metodológicos, são eles: 1º) averiguar qual a ordem das instituições presentes na sociedade, pois é nas “altas rodas” que se concentrarão os membros da elite; 2º) descrição das três instituições que mais influenciaram a sociedade americana (o Estado, as forças armadas e as grandes empresas; estudar o interior de cada uma, constatando, assim, que as três tenderam à centralização); 3º) narrar as relações existentes entre essas três instituições; o que demonstrou uma coesão dos membros; 4º) delimitar o grupo e apresentar a unidade do mesmo, o poder de coesão, formado por base psicológica, interesse e instituições semelhantes.

Tendo em vista que esta pesquisa realiza o recorte metodológico de elencar como instituição de análise o CNJ e o grupo de exame os seus conselheiros, conclui-se que o 1º e 3º passos metodológicos já foram atendidos, pois: 1º - a “alta roda” que concentrará os membros da elite, será o próprio CNJ; 3º - delineando o CNJ como objeto de estudo não há o que se falar em relação com outras instituições. Já o 2º e

4º passos serão desenvolvidos em seções posteriores, da seguinte forma: 2º - esse passo será desenvolvido na seção terceira, em que será colocado em evidência o CNJ, especialmente os seus aspectos da criação, atribuição e desenho institucional; 4º - esse passo será exposto na seção 4, em que serão apresentados os dados e resultados acerca do perfil dos conselheiros do conselho judicial brasileiro.

Após essa operacionalização é necessário estabelecer o que se entende por elites de juristas ou elite judicial. Nessa perspectiva, esta pesquisa se apropriará da abordagem dada por Almeida (2010, p. 11) ao termo “elite de juristas”, equivalente aqui com o termo “elite judicial”, em que trata os juristas como elite. Assim, Almeida (2010) utiliza a expressão “juristas” para se referir, de maneira geral, aos bacharéis em direito com atuação profissional ou acadêmica especificamente jurídica, buscando equivalência conceitual com a expressão *operadores do direito*, corrente tanto no direito como nas ciências sociais, logo, a expressão estende seu campo de significância do magistrado até o bacharel de direito que atua em áreas jurídicas.

### 3 | O CONSELHO JUDICIAL BRASILEIRO

A presente seção busca, essencialmente, atender ao 2º passo metodológico defendido por Mills – descrição da instituição que influencia diretamente os grupos objeto da pesquisa. Essa evidenciará como o CNJ relaciona com a sociedade em que está inserida. Lembrando que os membros analisados sofrem afetação lógica do arranjo institucional em que fazem parte.

A criação do CNJ no Brasil remonta, principalmente, a promulgação da Carta Constitucional de 1988 (CF/88) que simbolizou o processo de redemocratização. A nova Constituição fortaleceu a posição do Judiciário em relação aos demais poderes do Estado ao criar novos procedimentos de controle da constitucionalidade das leis e instrumentos de defesa dos interesses coletivos e difusos (KOERNER, 1999).

O desenho institucional imposto pela CF/88 resultou, em certa medida, na sobreposição do Judiciário sobre os demais poderes, bem como reforçou o papel desse Poder na arena pública. Em consequência desse papel de destaque houve um inchaço do sistema, causado pelo aumento da demanda e ampliação do campo de atuação desse Poder (SADEK, 2004 a b).

Todo o enredo narrado até aqui caminhou até atingir seu fim lógico, a hipertrofia do Poder Judiciário, que, por conseguinte, afetou a relação deste para com os demais Poderes, bem como sua capacidade de prestar serviços jurisdicionais, haja vista o acúmulo das demandas por “justiça”. Devido, a essas causas, em outras não elencadas aqui, instala-se a crise no seio do Judiciário.

Como resultado de todo esse processo, emergiu a necessidade de reforma do Judiciário brasileiro, que trouxe várias inovações, dentre elas a criação de um órgão que serviria como amortecedor entre o ramo judicial e as demais peças do sistema,

além de potencialmente ser um instrumento que melhora a imagem, transparência e desempenho desse poder.

O órgão de controle do judiciário foi pensado inicialmente para exercer o controle externo, com participação maciça de membros externos à instituição, o que possibilitaria um controle social de maior envergadura. Era essa a proposta de muitos pesquisadores, de parcela da sociedade e de parcelas dos Poderes Executivo e Legislativo.

De outro lado, a maior parte da magistratura era refratária aos moldes propostos de controle exercido por membros externos ao Judiciário, ademais a rejeição já se impunha pela própria ideia de controle. O resultado desse “jogo de estica e puxa” resultou na criação de um órgão de controle interno, composto em sua maior parte por membros internos (9 magistrados) e em menor parte por membros externos à magistratura (6 conselheiros).

Assim, O CNJ foi criado em 31/12/2004 pela EC n. 45, como órgão de controle interno do Judiciário, composto por 15 membros, sendo efetivamente instalado em 14/06/2005, em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional.

Apresentam-se como funções dessa agência as ações de planejamento, coordenação, controle administrativo e o aperfeiçoamento do serviço público na prestação da Justiça, sobre o tema Ribeiro (2008):

Compete ao Conselho Nacional de Justiça (...): (i) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura; (ii) zelar pela observância do art. 37 da CF/88; (iii) reconhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (iv) representar ao Ministério Público no caso de crime contra a Administração Pública ou abuso de autoridade; (v) rever, de ofício ou mediante provocação, processos disciplinares de membros do Judiciário julgados a menos de um ano; (vi) elaborar relatórios semestrais acerca de estatísticas sobre processos e sentenças prolatadas nos mais diferentes órgãos do Judiciário do país; e (vii) elaborar relatórios anuais propondo providências que julgar necessárias à melhoria da situação e das atividades do Poder Judiciário (RIBEIRO, 2008, p. 408).

A inserção do CNJ no sistema mudou a dinâmica das relações internas do Judiciário e a relação desse poder com os demais. Não por acaso afirma-se que houve um redesenho institucional daquele poder. A mudança mais óbvia se refere ao fato de que o Judiciário passa a sofrer, a partir de então, um controle mais robusto na seara administrativa, financeira e funcional. Esse controle é muito diferente daquele pretendido pela sociedade, contudo sua criação representou um importante ponto de mudança. Vale lembrar que o controle exercido pelo CNJ culminou, em alguma medida, em um Judiciário mais transparente, eficiente, confiável e mais democrático. Esse poder passou a ser visto de forma mais orgânica, porquanto a capilaridade do CNJ atingiu todas as esferas (federal, estadual, trabalhista, militar).

Logo, percebe-se o CNJ como um órgão que transforma a dinâmica de poder, bem como absorve atribuições e competências que buscaram fomentar a independência judicial, a *accountability* do Judiciário e a Gestão Judicial.

#### 4 | METODOLOGIA E RESULTADOS: O PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CNJ

Após a delimitação teórica e do objeto da pesquisa apresentar-se-á, adiante, o método e as variáveis utilizadas para descrever quem é a elite judicial que compõe o CNJ, nesse ínterim, a presente seção busca atender a operacionalização do passo 4 de Mills.

O perfil dos conselheiros é evidenciado pelo estudo prosopográfico que verificam quais são os atributos, adstritos e adquiridos, que essa elite política possui e qual influência que esses podem exercer para determinar o “perfil comum” de um conselheiro.

Para tal desiderato, metodologicamente foi combinada análise documental com estatística descritiva, para expressar em números os dados sistematizados quanto ao perfil dos conselheiros. O universo da pesquisa compreendeu todos os conselheiros que fizeram parte dessa agência no período compreendido entre 2005 e 2015, perfazendo em 69 (sessenta e nove) profissionais.

Nome	Origem da indicação	Ano de indicação
Oscar Otavio Coimbra Argollo	Advogado indicado pela OAB	2005
Paulo Luiz Neto Lôbo		2005 e 2007
Técio Lins e Silva		2007
Jefferson Luis Kravchychyn		2009 e 2011
Jorge Hélio Chaves		
Gisela Gondin Ramos		2013
Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira		2013
Alexandre de Moraes	Cidadão de notável saber jurídico - Câmara dos Deputados	2005
Marcelo Rossi Nobre		2007 e 2009
Emmanoel Campelo de Souza Pereira		2011 e 2013
Joaquim de Arruda Falcão Neto	Cidadão de notável saber jurídico – Senado	2005 e 2007
Marcelo da Costa Pinto Neves		2009
Bruno Dantas Nascimento		2011
Fabiano Augusto Martins Silveira		2013
Marcus Antônio de Souza Faver		
Rui Stoco	Desembargador do TJ indicado pelo STF	2005
Milton Augusto de Brito Nobre		2007
José Roberto Neves Amorim		2009
Ana Maria Duarte Amarante Brito		2011
Ana Maria Duarte Amarante Brito		2013
Paulo Luiz Schmidt	Juiz do trabalho indicado pelo TST	2005
Antônio Umberto de Souza Júnior		2007
Morgana de Almeida Richa		2009
José Lúcio Munhoz		2011
Rubens Curado Silveira		2013
Rubens Curado Silveira		

Jirair Aram Meguerian	Juiz do TRF indicado pelo STJ	2005
Mairan Gonçalves Maia Júnior		2007
Leomar Barros Amorim de Sousa		2009
Fernando da Costa Tourinho Neto		2011
Guilherme Calmon Nogueira da Gama		2011 e 2013
Douglas Alencar Rodrigues	Juiz do TRT indicado pelo TST	2005
Altino Pedrozo dos Santos		2007
Nelson Tomaz Braga		2009
Ney José de Freitas		2011
Flávio Portinho Sirangelo		2013
Cláudio Luiz Bueno de Godoy	Juiz estadual indicado pelo STF	2005
Andréa Maciel Pachá		2007
Paulo de Tarso Tamburini Souza		2009
José Guilherme Vasi Werner		2011
Deborah Ciocci		2013
Germana de Oliveira Moraes	Juiz Federal indicado pelo STJ	2005
Jorge Antônio Maurique		2007
Walter Nunes da Silva Júnior		2009
Silvio Luís Ferreira da Rocha		2011
Saulo José Casali Bahia		2013
Ruth Lies Scholt de Carvalho	Membro do MPE indicado pelo PGR	2005
Felipe Locke Cavalcanti		2007 e 2009
Gilberto Valente Martins		2011 e 2013
Eduardo Kurtz Lorenzoni	Membro do MPU indicado pelo PGR	2005
José Adonis Callou de Araujo		2007 e 2009
Wellington Cabral Saraiva		2011
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen		2013
Antônio de Pádua Ribeiro	Ministro do STJ indicado pelos seus pares	2005
Francisco Cesar Asfor Rocha		2005 e 2007
Gilson Langaro Dipp		2007
Eliana Calmon Alves		2009 e 2011
Francisco Cândido de Melo Falcão Neto		2012 e 2013
Fátima Nancy Andrigh		2014
Vantuil Abdala	Ministro do TST indicado pelos seus pares	2005
João Oreste Dalazen		2007
Ives Gandra da Silva Martins Filho		2009
Carlos Alberto Reis de Paula		2011
Maria Cristina Irigoyen Peduzzi		2013
Ellen Gracie Northfleet	Presidente do STF	2005 e 2007
Nelson Azevedo Jobim		2005
Gilmar Ferreira Mendes		2007
Antônio Cezar Peluso		2009
Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto		2011
Joaquim Benedito Barbosa Gomes		2012 e 2013
Enrique Ricardo Lewandowski		2014

Tabela 1: Conselheiros do CNJ, período de referência 2005 a 2011

Fonte: Banco de dados do autor.



As fontes dos dados e documentos foram consultados no sítio eletrônico: do CNJ ([www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)); do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ([www.cnpq.br](http://www.cnpq.br)); de universidades públicas ([www.usp.br](http://www.usp.br); [www.unicamp.br](http://www.unicamp.br); [www.unb.br](http://www.unb.br); etc); dos Estados (site dos Tribunais de Justiça); da categoria (OAB); de imprensa (matérias jornalísticas). Apesar da importância das fontes citadas acima, o canal de pesquisa que se mostrou mais importante foi o parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ (acessados no site do Senado Federal - [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)); que opina sobre a aprovação, ou não, dos indicados para compor o CNJ. A relevância acadêmico-científica desses pareceres decorre da confiabilidade dos dados ali descritos, especialmente o curriculum vitae de cada candidato anexado ao mencionado documento.

Todos os elementos relevantes constantes das fontes acima foram compilados e originaram uma base de dados original com informações consolidadas acerca do perfil dos conselheiros do CNJ.

Serão desenvolvidos três aspectos para a formação do perfil dos conselheiros do CNJ: origem social/geográfica; escolaridade; carreira (origem profissional). Tais elementos foram adaptados, buscando respeitar principalmente as diretrizes definidas por Perissinotto (2003) em seus trabalhos sobre recrutamento; as trabalhadas por Paladino (2007) em sua pesquisa sobre o perfil social e orientação jurídica nas carreiras de magistrado e do quinto constitucional; e as desenvolvidas por Amaral (2011) em sua pesquisa sobre elites políticas da câmara municipal de Maringá/PR.

#### 4.1 Origem geográfica

A avaliação acerca da origem social/geográfica foca em descrever a origem geográfica em diferentes níveis dos conselheiros que compõe o CNJ, mais propriamente: o Estado de nascimento; o Estado em que o conselheiro se graduou; o Estado em que laborava quando assumiu a composição do CNJ (os Estados serão indicados de forma abreviada nas figuras); e, por fim, a mobilidade geográfica desses membros.



**Figura 1: Quantidade de nascimento por Estado (número absoluto)**

Fonte: Banco de dados do autor

Não se revela nenhuma surpresa a maior parte dos conselheiros nascer em São Paulo, considerando-se a grande densidade populacional deste Estado da Federação a saber, 17,4% (dezessete inteiros e quatro décimos por cento) do total (12 casos). Em seguida, observa-se o Rio de Janeiro e Minas Gerais empatados na segunda posição com 13% (treze por cento) do total (9 casos cada) e, na terceira posição, o Estado do Rio Grande do Sul com 11,6% (onze inteiros e seis décimos por cento) das ocorrências (8 casos).

Até o período analisado, alguns Estados ainda não apresentavam nenhuma indicação de conselheiro “nativo” para o CNJ, são eles: Acre, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Os dados apontam que os quatro Estados com maiores indicadores de riqueza (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, possuem juntos quase 55% (cinquenta e cinco por cento) da representação dos membros do CNJ. Por outro lado, os cinco Estados que apresentam menores indicadores de riquezas (Roraima, Acre, Amapá, Tocantins, Piauí) ainda não tiveram a possibilidade de verem os “filhos de sua terra” representados no citado órgão.

O Estado em que o conselheiro se graduou é outra nuance que deve ser visitada, pois pode revelar em que unidade da federação os membros do CNJ mais se formaram.



Figura 2: Quantidade de conselheiros formados por Estado (números absolutos)

Fonte: Banco de dados do autor.

Conforme se observa na figura 2, os conselheiros se formaram principalmente nos Estados: de São Paulo, que apresenta 17,4% (dezessete inteiros e quatro décimos por centos) do total (12 casos); Rio de Janeiro, que dispõe de 15,9% (quinze inteiros e nove décimos por cento) do total (11 casos); Rio Grande do Sul e Distrito Federal, que possuem, cada um, 11,6% (onze inteiros e seis décimos por cento) de ocorrência (8 casos cada).

Também foram selecionados dados acerca dos Estados em que estavam fixados os profissionais quando do acesso no Judiciário considerando a origem de sua indicação (conforme consta no art. 103-B da CF/88), ou seja, demonstra a localidade originária quando do acesso no Judiciário considerando para isso a origem de sua indicação para o CNJ.

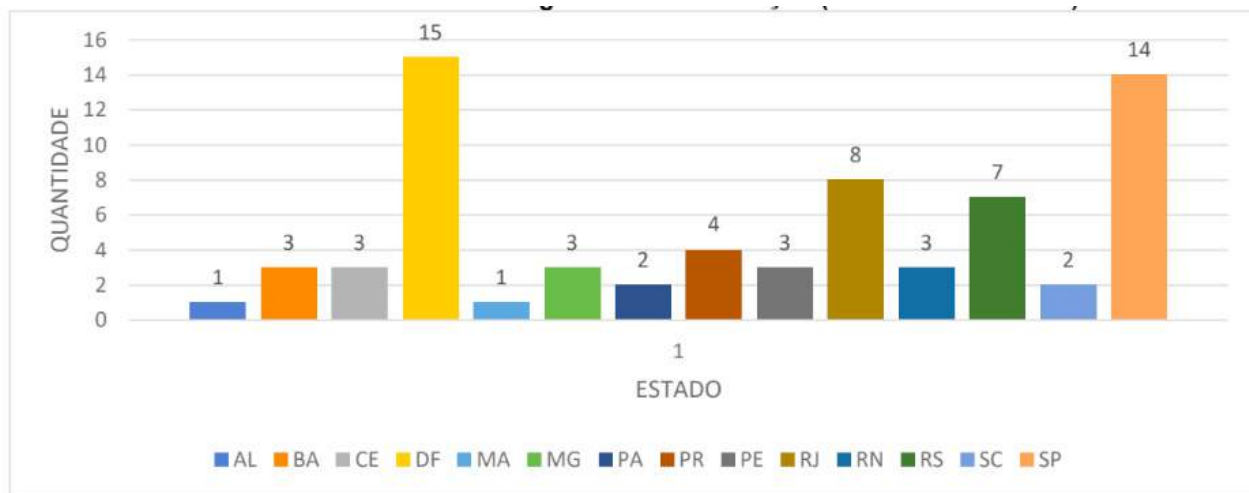


Figura 3: Estado em que estava fixado o conselheiro quando se inseriu no Poder Judiciário considerando a origem de sua indicação (números absolutos)

Fonte: Banco de dados do autor.

Quando do acesso na estrutura do judiciário considerando a origem da indicação, conforme figura 3, a maior parcela dos conselheiros estavam fixados em Brasília, perfazendo num total de 21,7% (vinte e um inteiros e sete décimos por cento) do total (15 casos); em seguida, com 20,3% (vinte inteiros e três décimos por cento) do total (14 casos) temos São Paulo; o terceiro nessa escala seria o Rio de Janeiro com 11,6% (onze inteiros e seis décimos por cento) do total (8 casos), o quarto caso que se poderia citar seria o Rio Grande do Sul, possuindo 10,1% (dez inteiros e um décimo por cento) do total (7 casos).

Diferente das demais descrições e figuras analisadas, nesse caso Brasília aparece com maior ocorrência do que o Estado de São Paulo. Supõe-se que essa prevalência do Distrito Federal na variável analisada pode ser influenciada pelo fato do CNJ ser fixado na capital do país, bem como, várias indicações constantes na CF/88 da composição dos conselheiros advém de tribunais ou órgãos superiores fixados nessa mesma localidade.

A seguir, serão apontados os casos específicos que configurarem qualquer tipo de mobilidade geográfica entre os três momentos definidos para descrever a origem geográfica dos conselheiros.

Nome	Estado de nascimento	Estado de formação	Estado de acesso considerando a instituição de origem
Antônio Cezar Peluso	SP	SP	DF
Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto	SE	SE	DF
Enrique Ricardo Lewandowski	RJ	SP	SP
Gilmar Ferreira Mendes	MT	DF	DF
Joaquim Benedito Barbosa Gomes	MG	DF	DF
Nelson Azevedo Jobim	RS	RS	DF
Antônio de Pádua Ribeiro	MG	DF	DF
Fátima Nancy Andrigh	RS	RS	DF
Ives Gandra da Silva Martins Filho	SP	SP	DF
João Oreste Dalazen	RS	PR	PR
Maria Cristina Irigoyen Peduzzi	Estrangeiro	DF	DF
Vantuil Abdala	MG	MG	SP
Ana Maria Duarte Amarante Brito	MG	DF	DF
Paulo de Tarso Tamburini Souza	MG	RJ	MG
Jirair Aram Meguerian	Estrangeiro	RJ	RS
Mairan Gonçalves Maia Júnior	CE	CE	SP
Altino Pedrozo dos Santos	SP	SP	PR
Douglas Alencar Rodrigues	GO	DF	DF
Antônio Umberto de Souza Júnior	MG	GO	DF
José Lúcio Munhoz	SP	PE	SP
Rubens Curado Silveira	GO	DF	DF
José Adonis Callou de Araujo	CE	CE	PE
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen	Não informado	RJ	SP
Bruno Dantas Nascimento	BA	DF	DF
Fabiano Augusto Martins Silveira	MG	MG	DF
Marcelo da Costa Pinto Neves	PE	PE	SP

Tabela 2: Mobilidade Geográfica

Fonte: Banco de dados do autor.

Percebe-se, na tabela 2, que a mobilidade espacial geográfica aconteceu em aproximadamente 37,7% (trinta e sete inteiros e sete décimos por cento) dos casos averiguados, ou seja, 26 conselheiros residiram em diferentes unidades da federação em suas trajetórias de vida.

## 4.2 Escolaridade

A questão de escolaridade dos conselheiros busca traduzir a discussão acerca da dicotomia: elite política versus alta escolaridade. Foram examinados quais os locais de formação dos membros do CNJ, bem como se a elite política em questão possui alto grau de aperfeiçoamento. Considerando que todos os componentes do CNJ possuem o ensino superior completo, será apontado: as faculdades que esses profissionais estudaram e qual o grau de aperfeiçoamento.

Avaliar a instituição de formação dos conselheiros se faz necessário, na medida em que a estrutura do judiciário não oferece espaços intensos de socialização, nesse

diapásão, Vianna (1997) aponta os espaços acadêmicos como peça fundamental na formação técnica e valorativa dos operadores do direito, pois visam manter uma homogeneidade do grupo, mesmo se composto por indivíduos heterogêneos quanto ao estrato social.

Universidade	Frequência	Porcentagem
Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas	1	1,4
Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro	1	1,4
Faculdade Católica de Direito de Santos	1	1,4
Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo	1	1,4
Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha de Marília	1	1,4
Pontifícia Universidade Católica (Contabilizou-se instituições de diferentes Estados)	6	8,7
Universidade de Brasília	6	8,7
Universidade Católica (Contabilizou-se instituições de diferentes Estados)	3	4,3
Universidade de Ribeirão Preto	1	1,4
Universidade de São Paulo	4	5,8
Universidade do Vale do Rio dos Sinos	1	1,4
Universidade Estadual do Rio de Janeiro	4	5,8
Universidade Federal da Bahia	3	4,3
Universidade Federal de Goiás	1	1,4
Universidade Federal de Minas Gerais	4	5,8
Universidade Federal de Pernambuco	4	5,8
Universidade Federal de Santa Catarina	2	2,9
Universidade Federal de Sergipe	1	1,4
Universidade Federal do Alagoas	1	1,4
Universidade Federal do Ceará	5	7,2
Universidade Federal do Maranhão	1	1,4
Universidade Federal do Pará	2	2,9
Universidade Federal do Paraná	2	2,9
Universidade Federal do Rio de Janeiro	3	4,3
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	3	4,3
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	6	8,7
Universidade Gama Filho - Rio de Janeiro	1	1,4
Total	69	100,0

Tabela 3: Instituições de ensino superior

Fonte: Banco de dados do autor.

Da tabela 3 vislumbra-se que as faculdades com maior proporção de conselheiros formados são a Pontifícia Universidade Católica – PUC, Universidade de Brasília - UnB e Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS, com 8,7% (oito inteiros e sete décimos por cento) das ocorrências cada (6 casos). Em seguida aparece a Universidade Federal do Ceará – UFCE com 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) do total (5 casos). Na terceira posição observa-se as Universidades Federais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, com 5,8% (cinco inteiros e oito décimo por cento) cada (4 casos).

Existe uma maior preponderância de instituições públicas de ensino, perfazendo-

se em 53 casos ou 76,8% (setenta e seis inteiros e oito décimos por cento). Já as instituições particulares representam 16 casos ou 23,2% (vinte e três inteiros e dois décimos por cento) do total. Insta salientar que do total das instituições privadas 10 casos ou 14,4% (quatorze inteiros e quatro por cento) do total são da rede católica de ensino, sugerindo certa tradição dessa universidade.

Por último, acerca da escolaridade dos conselheiros, a pesquisa investigou se o nível de pós-graduação confirma se a elite judicial é altamente escolarizada. Salienta-se que a presente observação considerou somente o título de pós-graduação mais elevado dos elementos estudados.

Grau de escolaridade	nº	%
Graduação	12	17,4
Especialização	14	20,3
Mestrado	17	24,6
Doutorado	21	30,4
Livre-docência	4	5,8
Não informado	1	1,4
Total	69	100,0

Tabela 4: Grau de aperfeiçoamento

Fonte: Banco de dados do autor.

Verifica-se que, dos conselheiros que fizeram parte da composição do CNJ, somente 17,4% (dezessete inteiros e quatro décimos por cento) ou 12 casos não se aperfeiçoaram. Desse modo, apenas uma proporção pequena dos elementos analisados possui somente curso superior. Paralelamente, a parcela dos conselheiros que fizeram somente especialização se perfaz em um percentual de 20,3% (quatorze inteiros e três décimos por cento) ou 14 eventos identificados. Já os conselheiros que cursaram o mestrado representam 24,6% (vinte e quatro inteiros e seis décimos por cento) ou 17 ocorrências. Por sua vez, o índice dos membros que possuem o doutorado se destaca em relação aos anteriores, tendo em vista que 30,4% (21 episódios) possuem esse título. Percebe-se, até agora, uma tendência de crescimento nas ocorrências identificadas de acordo com o aumento do grau de formação.

Restaram identificados, ainda, 5,8% (cinco inteiros e oito décimos por cento) do total geral de conselheiros que são diplomados com o título de Livre-docência (4 ocorrências). É necessário discorrer que todos os conselheiros que ostentam o título de livre-docência, possuem, também, o título de doutor; portanto esse título é encarado como um grau superior em relação ao título de doutorado. Não foram obtidas informações sobre 1,4% (um inteiro e quatro décimos por cento) dos casos analisados (1 caso).

Uma análise mais apurada, dos dados apresentado, revela que a maior parte dos conselheiros se preocupou em elevar o seu nível de aperfeiçoamento, propriamente 81,1% (oitenta e um inteiros e um décimo por cento) dos membros do órgão de controle do judiciário possuem título de pós-graduação. Essa porcentagem foi obtida



somando os casos dos conselheiros que possuem os seguintes títulos: especialização, mestrado, doutorado e livre-docência.

### 4.3 Carreira (Origem profissional)

Neste tópico será tratado a respeito da carreira (origem profissional) dos conselheiros. Assevera-se que os estudos acerca das elites políticas se apoiam de forma recorrente à origem profissional, vez que esse tipo de abordagem é facilmente instrumentalizado pelos autores (PERISSINOTTO, 2003).

Considerando os diferentes enfoques possíveis para desenvolver o perfil profissional, de carreira, esta pesquisa restringiu sua análise pelas seguintes variáveis: o primeiro vínculo profissional na carreira (entende-se como profissão primária o primeiro emprego formal, desconsiderando estágios e trabalhos voluntários); e o primeiro vínculo jurídico da carreira.

Considerou-se somente vínculos profissionais formais para analisar o primeiro vínculo profissional. Ademais, essa variável será categorizada em: a) jurídico, em sentido amplo, ou seja, todos os exercícios que exerçam atribuições jurídicas ou que estejam qualificados como jurídico, exceto o exercício do magistério; b) não jurídico; e c) magistério, independente da área de atuação.

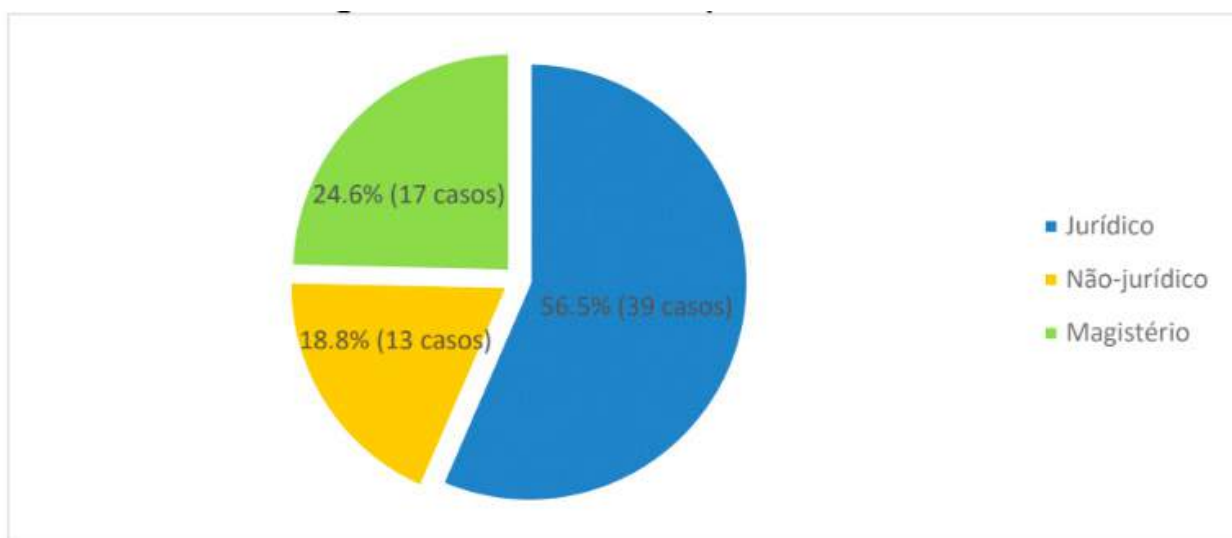


Figura 4: Primeiro vínculo profissional da carreira

Fonte: Banco de dados do autor.

Percebe-se que o primeiro ofício da grande maioria dos conselheiros são profissões de cunho jurídico, mais especificamente 56,5% (cinquenta e seis inteiros e cinco décimos por cento) do total ou 39 casos. Em seguida, 24,6% (vinte e quatro inteiros e seis décimos por cento) do total, ou 17 casos, iniciaram sua vida profissional no magistério. Cabe aqui ressaltar que a categoria magistério foi criada de forma independente das categorias jurídicas e não jurídicas devido a sua grande ocorrência. Por fim, constata-se 18,8% (dezoito inteiros e oito décimos por cento) do total ou 13 casos das profissões exercidas no início da carreira não guardam correspondência

com o mundo jurídico.

Além de apurar qual o primeiro vínculo da carreira dos conselheiros do CNJ o presente estudo também detalhou qual o primeiro vínculo jurídico da carreira desses. Logo, essas duas perspectivas se referem a pressupostos diferentes, de um lado o primeiro vínculo da carreira busca elucidar qualquer tipo de profissão, de outro o primeiro vínculo jurídico visa apontar quais as primeiras profissões da área jurídica dos conselheiros (será descartada neste caso a docência, os vínculos não jurídicos e os não formais).

Portanto, o enfoque deste tópico resume-se a analisar como os conselheiros tiveram o primeiro contato formal com o “mundo jurídico”:

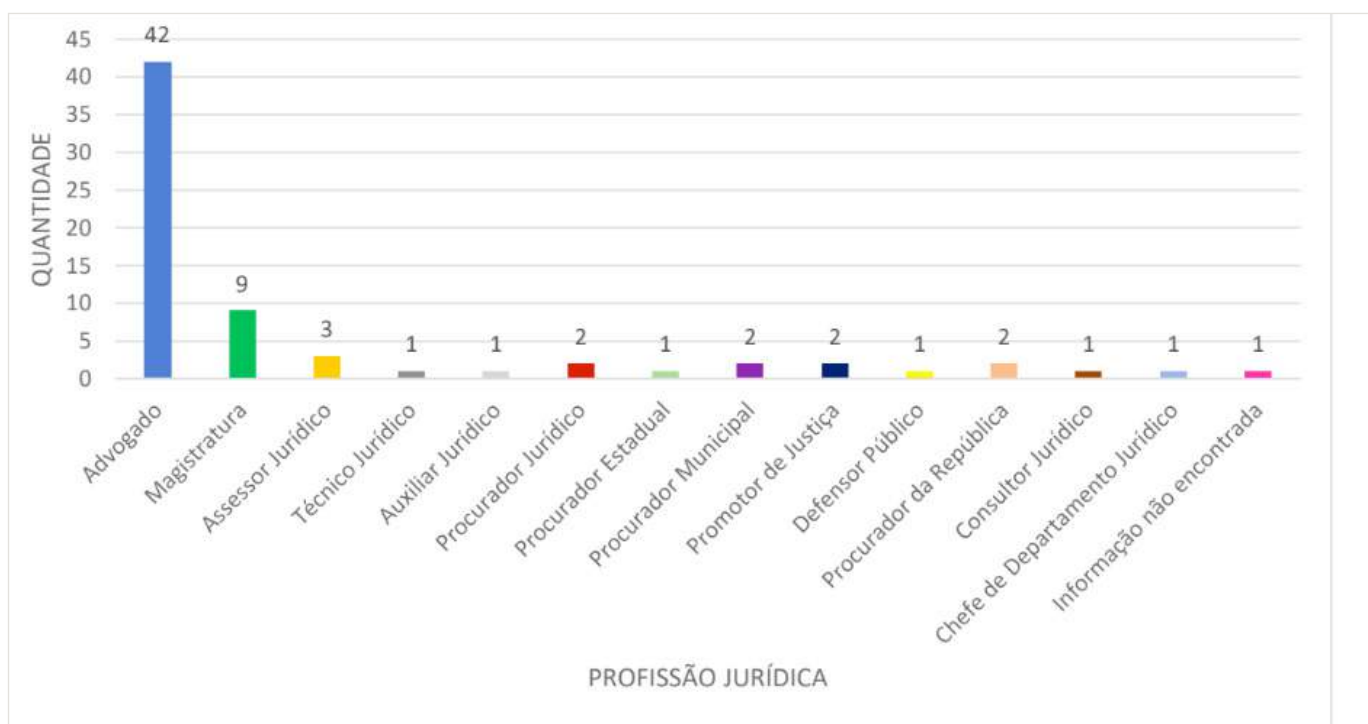


Figura 5: Primeiro vínculo jurídico

Fonte: Banco de dados do autor.

A maioria dos elementos do conjunto analisado seguiu o caminho natural de um graduando em direito e iniciou sua vida profissional no ambiente jurídico como advogado. Não por acaso, 60,9% (sessenta inteiros e nove décimos por cento) ou 42 casos de todos os conselheiros obtiveram o primeiro vínculo jurídico da carreira na citada profissão.

A magistratura representou 13% (treze inteiros por cento) ou 9 ocorrências, portanto, revela-se como a segunda profissão com maior ocorrência no primeiro vínculo jurídico da profissão.

Já 4,3% (quatro inteiros e três décimos por cento) ou 3 (três) casos do total optaram, na aurora de sua profissão, em exercer a Assessoria Jurídica como porta de entrada para o universo jurídico.

Resta, portanto, demonstrada a origem profissional dos conselheiros do CNJ, que buscou elucidar tanto a primeira experiência na vida laboral quanto a primeira experiência na vida jurídica.

## 5 | CONCLUSÃO

O CNJ foi o vértice de desenvolvimento de toda a pesquisa, que, por sua vez, se estruturou visando atender os preceitos teóricos do modelo posicional e institucional de Mills, desenvolvido mediante quatro passos.

Esses quatro passos metodológicos foram plenamente atendidos sendo que: o 1º e 3º passos são reflexos da escolha do objeto de pesquisa; já os passos 2º e 4º foram trabalhados na seção 3 e 4 respectivamente. Assim, a seção 2º descreveu a instituição que influencia diretamente os grupos analisado, apontando seu processo de criação e desenho institucional. Por sua vez, a seção 3º delimitou o grupo, sua extensão e sua unidade, mediante a verificação de quais são os atributos, adstritos e adquiridos, que essa elite política possui e qual dessas características podem determinar o “perfil comum” de um conselheiro.

Os principais achados da pesquisa foram: 1) a maior parte dos conselheiros é natural e se formou em Estados que possuem os melhores indicadores de riqueza; 2) existe forte tendência dos conselheiros em buscar elevar seu conhecimento intelectual, mediante a obtenção de título de pós-graduação; 3) grande proporção dos elementos estudados iniciou sua vida produtiva na docência, advocacia e magistratura.

Ademais, de forma transversal revelou-se: 1) a mobilidade geográfica desses indivíduos; 2) a proeminência das universidades federais na formação dos conselheiros; 3) uma maior ocorrência de doutorados nos títulos de pós-graduação; 4) o destaque do magistério como primeira experiência da vida profissional dessas figuras; 5) a dominância da advocacia como primeira experiência jurídica na vida dos conselheiros.

Por fim, assevera-se que não se pretende, através desta pesquisa, esgotar o assunto sobre o perfil dos conselheiros do CNJ. Aliás, o presente estudo deve ser tratado como uma contribuição para o fomento das pesquisas com o enfoque nas relações de poder no judiciário brasileiro mediante a caracterização de seus atores.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza Togada: As elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. São Paulo: USP, 2010. 329 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AMARAL, Tiago Valenciano Previatto. **As elites políticas de Maringá: um estudo sobre a Câmara Municipal 1997-2012**. Maringá: UEM, 2011. 144p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

- DIÁZ, Araceli Mateos. Los estúdios sobre elites parlamentarias: el caso latino-americano. In: ANASTASIA, Fátima, e outros (Orgs.). In **Elites Parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. **American Journal of Comparative Law**, vol. 57, pp. 201-232. 2008. Disponível em: <[http://works.bepress.com/tom\\_ginsburg/23](http://works.bepress.com/tom_ginsburg/23)>. Acessado em: 20 fev. 2015.
- GIMENES, Éder Rodrigo. Cultura política, elitismo e democracia: a elite do poder de Wright Mills frente aos teóricos clássicos da teoria das elites. In: **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional - Movimentos Sociais Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS**, da Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a044.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.
- KOERNER, Andrei. O Debate sobre a Reforma Judiciária. In: **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 54, p. 11-26. jul. 1999.
- MILL, C. Wright. **A Elite do Poder**. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.
- PALADINO, Andreia Sílio. (2007) **Os desembargadores do tribunal de justiça do Paraná: uma análise do perfil social e orientação jurídica nas carreiras de magistrado e do quinto constitucional**. Curitiba: UFPR, 2007. 103p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- PERISSINOTTO, Renato M. **As elites políticas: questões de teoria e método**. 1. ed. Curitiba: Ibpex, 2009.
- PERISSINOTTO, Renato M; MEDEIROS, Pedro Leandro; WOWK, Rafael T. Valores, socialização e comportamento: sugestões para uma sociologia da elite judiciária. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 16, n. 30, p. 151-65, ISSN 0104-4478. jun. 2008.
- SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: Perspectiva de reforma. **Opinião Pública**. v. X, nº1, p. 01-62. ISSN 0104-6276. mai. 2004, Campinas. (2004-a)
- \_\_\_\_\_. Judiciário: mudança e reforma. **Estudos Avançados**. v. 18, n. 51: p. 79-101. ISSN 0103-4014. ago. 2004. (2004-b). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>>. Acessado em: 30 jun. 2012.
- RIBEIRO, Ludmila. (2008) A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, 4 (2): 465-492. ISSN 1808-2432. São Paulo. jul/dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- SANCHEZ, Francisco; RIVAS, Cristina. Patrones sócio económicos de la elite legislativa y democracia em América Latina. In: ANASTASIA, Fátima, e outros (Orgs.). **Elites Parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- VIANNA, L. J. W.; CARVALHO, Maria Alice Rezende de ; MELO, Manuel Palacios Cunha ; BURGOS, Marcelo Baumann. **O Perfil do Magistrado Brasileiro**. 1.ed. v. 01. Rio De Janeiro: Associacao Dos Magistrados Brasileiros - AMB, 1996. 342p.

## POLÍTICA PÚBLICA DE MÉTODOS CONSENSUAIS E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

**Celso Antônio Coelho Vaz**

– Programa de Pós-Graduação em Ciência

Ma. Elisabete de Oliveira Aquino Sequeira –  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
da UFPA

**RESUMO:** O acesso à justiça é direito fundamental previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988. Partindo dos movimentos da assistência judiciária, dos direitos difusos e do consumidor e da mescla dos dois primeiros, passaram a ser apontados como maior entrave do Poder Judiciário. Desafio que o Conselho Nacional de Justiça procura enfrentar com várias alternativas, dentre elas a implantação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses. Baseada na proposta norte americana *Multidoor Courthouse System* (Sistema de Múltiplas Portas) que enfatiza o emprego de métodos consensuais, como a arbitragem, a conciliação, a negociação e a mediação, pretende quebrar o paradigma de que o processo judicial é a única “porta” de acesso à justiça.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acesso à justiça. Democracia. Política pública.

**ABSTRACT:** Access to justice is a fundamental right provided for in the Brazilian Federal Constitution of 1988. Starting from the

movements of legal assistance, diffuse rights and the consumer and the mixture of the first two, they began to be identified as a major obstacle to the Judiciary. Challenge that the National Council of Justice seeks to tackle with several alternatives, among them the implementation of the National Judicial Policy for the Appropriate Treatment of Conflicts of Interest. Based on the American proposal *Multidoor Courthouse System* that emphasizes the use of consensual methods, such as arbitration, conciliation, negotiation and mediation, it intends to break the paradigm that the judicial process is the only “door” Access to justice.

**KEYWORDS:** Access to justice. Democracy. Public policy.

### INTRODUÇÃO

A morosidade na movimentação processual judicial entra na agenda política de 1992 provocada por pressões internas, conduzidas sobretudo por movimentos sociais, Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e pelos Poderes Executivo e Legislativo. Externamente, as pressões vieram do Banco Mundial como principal ator internacional, que produziu relatórios sobre os sistemas de justiça da América Latina e do Caribe com recomendações para melhorar o desempenho das instituições.

No caso brasileiro, somente em 2004 a Reforma do Judiciário se concretizou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 (EC/45), produzindo alterações na estrutura do Poder Judiciário. Como inovação significativa registra-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a finalidade de manter o controle interno administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário.

Para exercer suas funções o CNJ estabelece metas de produtividade e adota métodos de gestão visando dar maior celeridade ao andamento dos processos acumulados, bem como implementa políticas públicas, a exemplo da Política Judiciária de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos de Interesses (PJTC).

### **1.1 O novo desenho institucional do judiciário na Constituição Federal de 1988**

A reforma do sistema de justiça se torna prioridade com a promulgação da CF/88 e pelo protagonismo adotado pelos tribunais no controle da legalidade, abandonando o *low profile* institucional e se assumindo como poder político, levando-o a se confrontar com os outros Poderes do Estado, em especial o Executivo (SANTOS, 2014, p.20). O Poder Judiciário foi elevado a uma posição de primeira grandeza no texto constitucional, constituindo-se em um ator político capaz de provocar impactos na disputa política, na formulação de políticas públicas e em sua execução (SADEK, 2011, p.15).

Trata-se do ativismo da magistratura, exercido pela discricionariedade judicial, em que um juiz ou um tribunal passa a criar ou estender um direito, deixando de aplicar determinada lei, promovendo mudanças sociais (*judicial overreaching*) e intervindo ou efetivando políticas públicas (*policy making*) que entende mais adequadas e justas (VITOVSKY, 2010, p.91).

A nova posição política e ativista do Judiciário somada à regulamentação de um rol de direitos e garantias fundamentais compreendido dos artigos 5º ao 17 da Carta Magna, provocou o ingresso de diversas ações judiciais individuais ou coletivas objetivando a concretização das políticas públicas, principalmente na área da saúde e da educação, com conseqüente morosidade no movimento dos processos judiciais.

A administração judiciária estava despreparada para julgar em tempo razoável o quantitativo de processos represados, sofrendo várias pressões interna e externa para a Reforma do Judiciário brasileiro. O Banco Mundial enquanto ator internacional, representante dos grandes investidores, reclamava a necessidade de um sistema de justiça mais célere. Em 1996, a agência publicou o Documento Técnico Trezentos e Dezenove (Doc.319S) com o resultado de pesquisas sobre o Judiciário na América Latina e do Caribe.

A Reforma do Judiciário introduzida no texto constitucional através da EC/45 trouxe entre suas inovações a criação do CNJ, órgão de controle interno nas áreas administrativa, financeira e disciplinar do quadro funcional, exceto do Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2006, implantou o Projeto Movimento pela Conciliação, estabelecendo a Semana Nacional de Conciliação, realizada pelo CNJ como ação



de sucesso, que terminou servindo de base para a formulação da política pública de solução de conflitos.

A PJTC vai ao encontro das propostas contidas na Reforma do Judiciário e segue as recomendações do Banco Mundial para promoção do acesso à justiça por meio da adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz a fim de minimizar a morosidade e a corrupção no sistema de justiça (DAKOLIAS, 1996, p.13), bem como o fortalecimento das defensorias públicas e assessoria jurídica como forma de garantir assistência legal e orientação às pessoas que não têm condições de arcar com os custos de uma ação judicial ou de se defender em juízo.

A Política introduziu os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) na estrutura do Poder Judiciário para atendimento das ações processuais e das reclamações pré-processuais e recomenda que os tribunais estabeleçam parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, em especial atenção a mediação e a conciliação, a fim de ampliar a prestação de serviços de qualidade, com enfoque humanitário e de cidadania, que garantam o direito constitucional de acesso à justiça.

A mediação trata-se de um grande avanço social, na perspectiva da mudança da estrutura básica do conflito, antes vista como uma parte se presumindo certa e a outra errada, na lógica de vencedor-perdedor (BAHIA; ROCHA; GARCIA, 2014, p. 63), evoluiu para a concepção ganhador-ganhador, há uma modificação de sentimento através do restabelecimento da comunicação “que estava perdida, podem ajustar, de forma livre e paritária, uma solução que seja um *tertium genus* [terceiro elemento] das proposições parciais originais” (BAHIA; ROCHA; GARCIA, 2014, p. 63).

Já a conciliação tem sido o método de solução de conflitos mais utilizado no Brasil nas ações trabalhistas e cíveis que versem sobre direito de família, empregada muitas vezes como forma de agilizar o serviço judicial.

A PJTC ressalta que mediadores e conciliadores devem respeitar a autonomia da vontade das partes, abster-se de qualquer imposição e observar todos os princípios fundamentais constantes no Código de Ética que norteiam cada intervenção, com o dever de manter: a) confidencialidade (guarda de sigilo); b) decisão informada (informações sobre os direitos das partes); c) competência (capacitado pelo CNJ); d) imparcialidade; e) independência e autonomia (não se submeter a pressões internas ou externas); f) respeito à ordem pública e às leis vigentes; g) empoderamento (estimular as partes envolvidas a resolverem seus conflitos); h) validação (estimular os interessados a perceberem-se como sujeitos que merecem atenção e respeito).

## 1.2 A democratização do direito fundamental de acesso à justiça

Cittadino (2004, p.110) considera que o Judiciário tem assumido um protagonismo ao tomar decisões que interferem na execução das políticas públicas, como resultado

dos mecanismos processuais criados pela CF/88 que buscam a eficácia de seus princípios, que deve ser de responsabilidade da cidadania juridicamente ativa em se mobilizar para provocar a inércia dos tribunais na efetivação dos direitos fundamentais constantes do texto constitucional, dos quais destacamos o acesso à justiça.

O acesso à justiça deve ser considerado um direito fundamental do homem, não significando apenas o acesso físico aos prédios dos tribunais de justiça. A interpretação deve ser mais abrangente e refere-se ao acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 2010), exigindo que o Estado propicie ao indivíduo atenção ao seu conflito de forma que encontre uma solução satisfatória.

Várias são as vertentes acerca do acesso à Justiça, algumas o identificam como direito à jurisdição, processo equitativo, devido processo legal ou a julgamento justo, mas todos aludindo ao procedimento axiologicamente condicionado (BACAL, 2010, p. 263). A expressão “acesso à justiça” é de difícil definição, mas em termos gerais, serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: ser igualmente acessível a todos e produzir individual e socialmente resultados justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Na obra “Acesso à Justiça” Cappelletti e Garth (1988, p.31) delineiam as três posições dos principais movimentos em países ocidentais acerca do acesso à justiça. A primeira onda dirigiu-se ao combate do óbice econômico, incentivando o fortalecimento da assistência judiciária. A segunda tratou dos direitos difusos, principalmente, da proteção ao meio ambiente e do consumidor. A terceira versou sobre o “enfoque de acesso à justiça”, com proposta mais abrangente e englobando as duas abordagens anteriores.

No Brasil, a primeira onda passou a ter maior consistência com a Lei nº 1060/1950, que trata da organização do sistema de assistência judicial, incluindo a assistência judiciária e a justiça gratuita para as pessoas necessitadas em todos os atos do processo. A CF/88 em seu artigo 5º, LXXIV, amplia a responsabilidade do Estado com o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Há uma mudança de paradigma com a inovação do texto constitucional. Não significa apenas a alteração de nomenclatura de assistência judicial para assistência jurídica, ocorre a extensão do benefício para proteção na esfera extrajudicial, seja no âmbito administrativo ou no aspecto de consulta quanto a orientações da existência de direitos e na realização de conciliações.

Para tal ocorre a instalação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional, em âmbito federal, estadual e Distrito Federal e a colaboração da OAB, possibilitando ao juiz nomear advogado para patrocinar a causa do necessitado em municípios que não têm assistência jurídica também fazem parte dessa primeira onda. Assim, gratuidade fica adstrita às despesas processuais: custas, honorários sucumbenciais, despesas com diligências, perícias, publicações, exame de código genético – DNA.

A segunda onda abarcou as reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos, em especial, nas áreas de proteção ambiental e direito do consumidor. A experiência brasileira com base na tradição do direito romano-germânico, cujo viés privatista do sistema processual coloca a ação individual no centro, em que cabe somente ao titular do direito reivindicá-lo, tem passado por algumas transformações introduzidas pelo movimento das ações coletivas e pelos novos direitos contemplados no texto constitucional (DIDIER; ZANETI JR., 2012, p. 32).

O Ministério Público brasileiro tem sido atuante nas ações individuais e sociais, em especial, em relação à ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF/88).

A terceira onda visou o obstáculo processual, chamada de “enfoque de acesso à justiça” que inclui os posicionamentos das duas anteriores, representando uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado, na busca da efetividade, pois as soluções tradicionais adjudicadas não resolviam todos os conflitos cotidianos e deixavam alguns interesses ao desabrigo.

Cappelletti e Garth (1988, p.161) reconhecem a necessidade de ampliar a variedade de reformas a fim de garantir o efetivo acesso à justiça, como: promover alterações nas formas de procedimento; mudar a estrutura dos tribunais ou criar novas unidades judiciárias (varas, juizados especiais, as câmaras de desembargadores, e o próprio pleno do tribunal), mas advertem que reformas judiciais e processuais não substituem reformas políticas e sociais em sistemas injustos.

Em defesa aos chamados meios alternativos (ou equivalentes jurisdicionais), Mancuso (2014, p.38-39) atenta para a percepção de uma visão *ufanista* e *irrealista* do acesso à justiça trazida pelo texto constitucional, no artigo 5º, XXXV, ao garantir que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, incentivando a litigiosidade a sobrecarga de processos, instalando o caos no judiciário.

O autor acredita que a implementação da política judiciária, a colaboração dos que operam no âmbito jurídico e a orientação aos jurisdicionados para fazerem uso dos meios de solução de conflitos antes de ingressarem com uma ação judicial ou mesmo nas causas já existentes, seriam algumas de suas sugestões para aliviar a justiça estatal a fim que os juízes e tribunais pudessem se dedicar às ações necessárias, dentre elas: improbidade administrativa; degradações ambientais; ações de controle direto de constitucionalidade; ações coletivas e ações de anulação de casamento (MANCUSO, 2014, p.39).

Por outro lado, a previsão do Código de Processo Civil (CPC) sobre a primeira audiência ser de conciliação tem causado polêmicas entre juízes e advogados, segundo o advogado Adib Abdouni (2016) o emprego dos métodos consensuais de solução de conflitos deve ser incentivado e não imposto.

### 1.3 A política judiciária de tratamento de conflitos e os métodos consensuais de solução de conflitos

A formulação de políticas públicas é sempre creditada aos Poderes Legislativo e Executivo e raramente se legitima o Poder Judiciário como formulador de políticas públicas, sob afirmação de que seus membros não são eleitos pelo voto para exercerem o cargo. O texto constitucional de 1988, fundado no estado democrático de direito, amplia a premissa de que novos atores passam a ter legitimidade para formularem políticas públicas e baseado no princípio da solidariedade, convoca Estado e sociedade para proporem temáticas que conduzam ao bem-estar, à igualdade e à justiça.

O Judiciário surge, inicialmente, como mandatário e controlador de políticas públicas ao ser acionado por cidadãos, individualmente ou de forma coletiva (organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, entidades de classes), frente à ineficiência da administração pública na consecução dos objetivos traçados em determinada política pública, ao que muitos autores denominam judicialização da política (VIANNA, 1999).

A criação do CNJ expande a atuação do Judiciário além da judicialização da política para formulador de políticas públicas dentro de sua competência, em observação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constantes no artigo 37 e inerentes à administração pública, bem como o artigo 74, quanto à eficácia nas ações administrativas da gestão pública, ambos contribuíram com a quebra do paradigma weberiano de organização de serviços públicos para incorporação de “novas práticas de gestão, voltadas para objetivos estratégicos que assegurem a celeridade judicial e a modernização dos tribunais” (CALHAO, 2007, p.4).

A PJTC configura-se como política pública permanente e distributiva, conforme tipificação apresentada por Lowi (1966) e tem por objetivos assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade e oferecer mecanismos consensuais de soluções de controvérsias, em especial a mediação e a conciliação, antes da adjudicação mediante sentença.

A organização judiciária não deve ficar restrita aos processos judiciais, mas voltar-se à garantia do acesso à justiça; à ampliação de serviços de atendimento à cidadania com orientação jurídica e a obtenção de documentos; implantar os serviços de solução de conflitos por meios alternativos, como a mediação e a conciliação, a fim de reduzir a quantidade de sentenças, de recursos e de execuções, e assim apostar na transformação social como mudança de mentalidade para a cultura de paz (WATANABE, 2010, p. 1).

Na opinião do jurista, os meios alternativos estimulam a participação das pessoas envolvidas no conflito, dando-lhes a oportunidade de buscar um resultado que atenda

seus interesses, preserve o relacionamento entre elas, propiciando-lhes a justiça coexistencial. Concluiu seu parecer indicando a necessidade de formulação de uma política pública pelo CNJ voltada para aplicação dos meios consensuais de solução de conflito – mediação e conciliação – que empregados de forma eficaz asseguram aos jurisdicionados um verdadeiro e adequado acesso à justiça e à ordem jurídica justa (WATANABE, 2010, p.1).

A política pública aprovada pelo CNJ e regulamentada por Resolução torna-se uma ação de Estado que vai ao encontro das metas estabelecidas no II Pacto Republicano. Baseia-se no modelo norte americano Multiportas. O termo multiportas foi lançado pelo professor Frank Sander, da Universidade Harvard, em 1976, em congresso sobre métodos alternativos de disputa, e publicado posteriormente com o título de *Varieties of dispute processing*. A ideia central é oferecer ao cidadão uma variedade de métodos de solução de conflitos, tais como: a negociação, arbitragem, mediação, conciliação e os processos híbridos: a mediação e a arbitragem (*med-arb ou arb-med*), o *mini-trial* (*mini julgamento*), o *summary jury trial* (*júri sumário*), o *case evaluation*, o *ombudsman* (*ouvidor*) e a adjudicação.

A PJTC especifica as atribuições do CNJ e dos tribunais, estabelece a criação dos Nupemec e Cejusc, aborda acerca da formação dos mediadores e conciliadores e relaciona as atividades para sistematização de dados estatísticos e respectiva publicidade.

O CNJ tem por responsabilidades estabelecer diretrizes de implementação a serem observadas pelos tribunais, organizar programa de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação, incentivar a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino, desenvolver conteúdo programático mínimo em métodos consensuais de solução de conflitos, destinar ações para capacitação de servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores e estabelecer o código de ética para atuação de cada segmento.

As atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos passam a ser consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério de merecimento. A cooperação de órgãos públicos competentes, instituições de ensino públicas e privadas, deve ser impulsionada com a finalidade de acrescentar na grade curricular as disciplinas que contemplem a cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como a inclusão de módulo específico nos cursos de iniciação funcional e de aperfeiçoamento de magistrados e servidores das Escolas da Magistratura.

O CNJ deve estimular a participação da OAB, das Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público no Cejusc; promover gestão junto às empresas e às agências reguladoras de serviços públicos para o desenvolvimento de práticas autocompositivas; instituir banco de dados para visualização dos resultados e conferir

selo de qualidade aos participantes.

Quanto às responsabilidades dos tribunais, a PJTC prevê a implantação do Nupemec, composto por magistrado da ativa ou aposentado e servidores, com as seguintes responsabilidades: implementação da PJTC, através do planejamento de ações para cumprimento da política e suas metas (como seminários e cursos); manter a interlocução com outros tribunais e órgãos integrantes da rede; instalar os Cejusc, onde serão realizadas as sessões de conciliação e mediação; capacitar e manter atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos.

Os Cejusc são unidades do Poder Judiciário, coordenadas por um juiz, responsáveis pelo atendimento à população tanto para realização das sessões de conciliação e mediação quanto para orientação ao cidadão. Nos chamados Centros concentram-se, preferencialmente, as principais atividades da PJTC. Deverão ser instalados onde houver mais de um juízo, juizado ou vara com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos juzizados especiais cíveis e fazendários.

As sessões de conciliação e mediação, excepcionalmente, podem ser realizadas nas próprias unidades judiciárias, visto tratar-se de ações judiciais – processuais, com a observação de serem atendidas por conciliadores e mediadores capacitados segundo modelo proposto pelo CNJ. Mas, as sessões de conciliação e mediação pré-processuais, casos em que o cidadão opta por não judicializar seu conflito, somente serão realizadas nos Cejusc, por referir-se às demandas espontâneas da comunidade ou por meio de encaminhamentos das instituições parceiras.

Quanto à formação dos conciliadores e mediadores, a PJTC prevê que as pessoas habilitadas pelos tribunais, anteriormente, poderão ser dispensadas da exigência do certificado de conclusão do curso de capacitação, mas deverão participar de treinamento e aperfeiçoamento, conforme currículo do CNJ, como condição prévia de atuação nos Cejusc.

A capacitação tem caráter permanente, devendo ser observado o conteúdo programático e a carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ, com a obrigatoriedade de estágio supervisionado. Os mediadores, conciliadores e demais facilitadores ficarão submetidos às regras do Código de Ética e à avaliação do usuário. Os tribunais deverão criar e manter cadastro de conciliadores e mediadores, e regulamentar a remuneração para o segmento, nos termos de lei específica. Além de firmar convênios e parcerias com entes públicos e privados para a implementação da PJTC.

A PJTC após sua implantação recebeu duas emendas. A Emenda nº 1/2013 com o objetivo de incluir o Programa da Justiça Restaurativa, que recebeu tratamento específico por meio da Resolução Nº 225 de 31/05/2016. A Emenda nº 2/2015 teve por objetivo adequar a PJTC ao novo Código de Processo Civil e à Lei de Mediação. Trata especificamente da criação do Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, com o objetivo de dar apoio aos tribunais que não tenham desenvolvido



o cadastro estadual.

O cadastro possibilitará às partes e seus advogados escolherem mediadores com experiência no conflito a ser tratado, bem como no histórico das avaliações das pessoas atendidas acerca da prestação de serviço em outros casos e ter base da remuneração. O Comitê Gestor da Conciliação deverá estabelecer parâmetros para avaliação dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelas câmaras e mediadores.

Estabeleceu, ainda, a criação da Plataforma *on-line* - Sistema de Mediação Digital para resolução pré-processual de conflitos na área de seguros, consumo e execuções fiscais e, permitindo a atuação consensual em demandas judiciais em curso. Os Fóruns de Coordenadores de Núcleos de Conciliação passam a ter prerrogativa de firmar enunciados para aplicação restrita ao respectivo segmento da Justiça, se aprovados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania. Também foi adequado o código de ética dos conciliadores e mediadores ao art. 48 §5º do novo código de ética da advocacia, no que se refere aos honorários conciliatórios.

#### 1.4 Análise teórica-empírica da política judiciária de tratamento de conflitos de interesses

A análise teórica-empírica da PJTC da fase de implementação foi realizada sob a perspectiva dos estágios do ciclo político-administrativo desenvolvido Howlett, Ramesh e Perl (2013) devem ser inter-relacionados e sofrer retroalimentação do sistema político com *inputs* e *outputs*. Por outro lado, não se constatou a atuação popular nas etapas de formulação dessa política pública, apesar da OAB figurar na primeira fase não se pode auferir participação da sociedade, pois a representação ocorreu mais em favor dos próprios advogados, visando aos interesses da classe profissional no sentido de garantir maior celeridade processual.

As observações identificadas na formulação da PJTC são as seguintes:

1. **Montagem da agenda:** diante da chamada crise do judiciário, identificada no Doc.319S do Banco Mundial, que apontou o congestionamento na movimentação e no acúmulo crescente de processos que se tornou um problema político e estado de coisas, a agência internacional exerceu forte pressão, tornando-se principal ator externo na formação da agenda.

Os três poderes da República: Legislativo, Executivo e Judiciário, por meio dos Pactos Republicanos I e II, foram os atores internos decisivos na indicação da questão para a agenda. Outros atores contribuíram para que o acesso à justiça, a baixa do estoque de processos e a eficiência do Judiciário tornarem-se realidade, como a OAB e sindicatos.

2. **Formulação da política:** a partir da conceituação de Lowi (1966, p.2) a PJTC apresenta características de uma política pública distributiva e constitucional. O CNJ, ator responsável, pela formulação da política pública de acesso à justiça, nomeou um grupo de estudos para construção de uma

minuta, que requereu o parecer técnico do professor, ex-desembargador do TJSP, Kazuo Watanabe.

3. **Tomada de decisão política:** o CNJ acolheu a minuta apresentada pelo grupo de estudo e aprovou a Resolução nº 125/2010, regulamentando a PJTC. A decisão considerou os princípios constitucionais contidos no art. 37, do acesso à justiça e da celeridade processual.

A PJTC atende às orientações do Banco Mundial e pretende mudar o *status quo* do Judiciário a fim de que as pessoas pobres tenham mais acesso à justiça, cujo reflexo será a pacificação da sociedade, conseqüentemente, reduzir o estoque de processos em movimentação e atender aos interesses econômicos dos grandes investidores, que têm no Banco Mundial seu interlocutor para garantir um Judiciário mais “disponível” no julgamento de ações com maior nível de complexidade.

A decisão positiva foi tomada com base no modelo racional. Refere-se à busca de solução, principalmente, quanto ao acesso à justiça das pessoas pobres através da importação da metodologia Multiportas desenvolvida nos Estados Unidos da América (EUA).

4. **Implementação da política:** o foco da pesquisa realizada centrou-se nesse estágio do ciclo político-administrativo, que se refere à adoção de procedimentos para assegurar a execução da política pública. A implementação representa o conjunto de ações necessárias à consecução da política pública. Nessa etapa as instituições demonstram seu desempenho em relação aos objetivos traçados e que permitirão a análise de *compliance* das normativas e do grupo de variáveis relacionadas à estrutura organizacional. No caso da PJTC, verifica-se que essas variáveis se baseiam na criação dos Nupemecs e dos Cejuscs, na disponibilidade dos recursos humanos: juízes, servidores, mediadores e conciliadores, bem como no engajamento de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da OAB quando da realização das audiências e sessões de mediação e conciliação.

O processo da implementação possui como principais características: a multiplicidade de atores envolvidos, tanto de instituições externas como internas, com necessidades e interesses diversos que se reúnem para operacionalizar a política, contribuindo, inclusive com a mudança de trajetória (*path dependency*) da instituição gestora, que vai sendo traçada conforme as discontinuidades na participação dos atores, suas perspectivas e na necessidade de novas negociações.

O *path dependency* pode ser compreendido pela dinâmica dos retornos crescentes ou *positive feedback* e considerado como fundamental nos primeiros estágios e na trajetória do processo. O tempo de duração é variável, pode ser rápido ou durar anos, e conforme o legado que são

deixados para as próximas gerações por políticos, que ao fazerem suas escolhas colaboram com a perpetuação da situação reproduzindo o legado.

North (1995, p. 103) afirma que retornos crescentes são ingredientes necessários para mudança tecnológica e mudança institucional, ambas são características de *path dependency* e necessárias para a evolução social e econômica. O tempo é determinante na estabilidade das instituições eficientes, sejam positivas ou negativas para o sistema de mercado, pois conservam suas estruturas normativas, impedindo que caminhos adversos ou rotas de mudanças contrariem essa estrutura pré-estabelecida: “em cada passo da rota foram feitas escolhas - políticas e econômicas - que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso” (NORTH, 1995, 121-131).

As principais mudanças institucionais seriam bruscas e teriam como fonte primordial causas exógenas dentro de conjunturas críticas (FERNANDES e CADAH, 2012), que consistiriam em mecanismos causais típicos como perda de eficiência das instituições, crises ou choques exógenos que levariam às mudanças institucionais (REZENDE, 2015, p.37-38).

As dinâmicas endógenas consistem em fontes fundamentais de estabilidade e persistência e não de mudanças. Mahoney e Thelen (2010, p.4) defendem que as mudanças institucionais endógenas ocorrem de forma incremental, gradual, lenta, a partir das próprias instituições e não influenciadas por fatores exógenos. O modelo proposto pelos autores indica duas dimensões básicas: a distribuição de poder e os mecanismos de aderência e adequação às regras (*compliance*).

O termo *compliance* é oriundo do verbo inglês *to comply*, e significa “fazer cumprir”, observar as regras, instruções e resoluções, agir de acordo com as políticas estabelecidas previamente, estar em conformidade com leis, normas e regulamentos externos e internos de uma empresa ou instituição. A teoria foi desenvolvida num primeiro momento nas instituições financeiras e empresas, tendo por marco inaugural o Banco Central Americano em 1913, com finalidade de implantar um modelo de funcionamento regulamentado, seguro e que trouxesse mais estabilidade à instituição.

Selecionamos os modelos *top-down* e *bottom-up* para análise da PJTC:

a) *Top-down*, de cima para baixo, significa que as autoridades centrais, no caso o CNJ e os presidentes dos tribunais, seriam os responsáveis pela direção da execução da PJTC e fazer com que os juízes, servidores, mediadores e conciliadores estejam em *compliance* para garantir a eficácia da implementação da política pública.

b) *Bottom-up*, de baixo para cima, compreende que os “burocratas da linha de frente” seriam mais indicados para alcançarem a eficácia das políticas públicas, e tornariam o processo mais democrático. Na formatação que o Judiciário adota, de rigidez ao cumprimento de normas, formalidade e respeito a hierarquias, é comum a forte resistência por parte das autoridades centrais em acolher sugestões dos atores com menor poder de decisão.

Uma terceira abordagem defende que os dois modelos se complementam, o que deve ser pertinente para o Judiciário na busca de compatibilizar os projetos propostos pelo CNJ e com as experiências dos burocratas da linha de frente, representados pelos juízes e servidores. As políticas públicas formuladas pelo CNJ se mostram deficitárias quanto à incorporação das experiências dos burocratas da linha de frente (juízes e servidores), bem como não servem de *feedback* para a avaliação das políticas e a retroalimentação do ciclo.

**5.Avaliação:** deve representar uma aprendizagem endógena e exógena para o CNJ, tribunais, juízes, servidores, mediadores, conciliadores e usuários. Na esteira de Howlett, Ramesh e Perl (2013) acreditamos que a avaliação administrativa seja a mais adequada para verificar o desempenho dos tribunais quanto ao compliance da PTJC. A avaliação da PJTC já estava prevista em seus objetivos, mas o CNJ como utiliza a metodologia de metas de nivelamento estabeleceu em 2015 a Meta 3 para acompanhar o desempenho dos tribunais quanto à instalação dos Nupemecs e dos Cejuscs. Além disso, a Meta 3 tem pouca relevância no *compliance* da implementação da PJTC nesse momento, seus objetivos ficam aquém do estabelecido tanto na política pública quanto no CPC que prevê a criação de Cejusc em todas as Comarcas, enquanto que a Meta 3 implica na duplicação do número dessas unidades judiciárias.

Essa meta apresenta o caráter mais de incentivo aos tribunais em desenvolverem a referida política judiciária, considerando que o resultado esperado para o tribunal que tenha criado um Cejusc, seria a criação de mais uma unidade judiciária para o cumprimento em 100% da Meta. Enquanto outro tribunal com um número maior de unidades demandaria maior esforço para cumprimento da mesma Meta, e mesmo assim ambos os tribunais provavelmente não atenderiam ao previsto na PJTC, que estabelece a criação dessas unidades concomitantemente a entrada em vigor do novo CPC.

Os tribunais de justiça são atores da maior relevância para implementação da PJTC e dentro do sistema de justiça se destacam por tratar das mais variadas questões, tanto na área civil quanto na criminal, são demandas sociais que chegam ao judiciário estadual e se acumulam diariamente aos casos pendentes, provocam o congestionamento na movimentação processual e sobrecarregam magistrados e servidores.

## 2I CONCLUSÕES

Verificamos que o modelo de política pública adotado pelo CNJ para tratamento adequado de solução de conflitos de interesses não contribui com a democratização do direito fundamental de acesso à justiça, tendo em vista que não há estímulo para que o cidadão, a quem se dirige a política pública, participe de sua formulação, comprometendo o alargamento da democracia participativa.

O modelo *top down* (decisões de cima para baixo) adotado pelo CNJ para formulação e implementação da PJTC pode significar a resistência dos servidores e juízes, por não se sentirem comprometidos com a política implantada, além da falta de participação ampla na escolha e decisão da política.

O CNJ deve proceder à avaliação dos tribunais na fase de implementação da PJTC, listar as experiências dos burocratas da linha de frente (juízes e servidores), bem como aproveitar as práticas adotadas por tribunais que buscam maior aproximação das comunidades locais, a fim de que sirvam de retroalimentação à política pública e atender aos interesses da sociedade.

Como o judiciário não tem tradição na formulação e controle social de políticas públicas é recomendável a observação das experiências do Executivo quanto à atuação da sociedade nos diversos conselhos de direitos, especialmente em relação às deliberações e controle social das políticas públicas.

Não devemos exercer a depreciação dos métodos consensuais de solução de conflitos, mas sim fornecermos um *feedback* ao modelo adotado pelo CNJ e ratificado pelo CPC, com a observação de que o Estado brasileiro foi estabelecido, com normas e leis, antes da formação da sociedade, a inversão desse processo dependerá da atuação dos indivíduos nas escolhas de matérias para inclusão na agenda política.

Concluimos que ao cidadão não se pode atribuir a total responsabilidade pela cultura de litigiosidade que foi estabelecida nessa sociedade com herança legalista. O estímulo à participação da sociedade civil poderá contribuir decisivamente para a mudança de trajetória do Judiciário brasileiro e no conseqüente alargamento da democracia participativa, que refletirá na garantia de direitos fundamentais e na ampliação do acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

ABDOUNI, Adib. **Impor conciliação prévia às partes é um erro e afeta produtividade**. Revista Consultor Jurídico, 3 de setembro de 2016. Disponível in: <http://www.conjur.com.br/2016-set-03/adib-abdouni-impor-conciliacao-previa-parteserro>. Acesso em 10.10.2016.

BACAL, Eduardo A. Braga. **Acesso à Justiça e Tutela dos Interesses Difusos**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Ano 4. Volume V. Janeiro a Junho de 2010. Disponível em: [www.redp.com.br](http://www.redp.com.br). Acesso em 10.04.2016.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. ROCHA, Paulo Henrique Borges da. GARCIA, Luiz Carlos. **Conflitos nas Repúblicas de Ouro Preto Envolvendo LGBT: A Mediação como Solução**. Mediação

Familiar, Infância, Idoso e Gênero/Cássius Guimarães Chai (org.). São Luís: Disponível em: <http://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3848>. Acesso em 15.11.2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125/2010**. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2013.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O Princípio da Eficiência na Administração da Justiça**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia**. ALCEU-v.5-n.9-p.105 a 113-jul./dez.2004. Disponível em: [http://revistaalceu.com.pucrio.br/media/alceu\\_n9\\_cittadino.pdf](http://revistaalceu.com.pucrio.br/media/alceu_n9_cittadino.pdf). Acesso em 03.06.2016.

COSTA, Alexandre A. **Cartografia dos métodos de composição de conflitos**. In: AZEVEDO, André Gomma de. Estudos em arbitragem, mediação e negociação. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**. Elementos para reforma. Banco Mundial. Documento Técnico 319.

FERNANDES, Ivan Filipe Almeida Lopes; CADAH, Lucas Queija. (2012). **Neoinstitucionalismo e Mudança das Instituições**: Teorias e Agenda de Pesquisa. 8º Encontro da ABCP, Gramado, RS, p. 1-25.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOWI, Theodor J. **Distribuição, Regulação, Redistribuição**: as Funções do Governo. Tradução elaborada por André Villalobos, do texto de T. Lowi “*Distribution, regulation, redistribution: the functions of government*”, publicado em Ripley, R. “*Public and Their Politics*”, W.W. Norton & Company. Inc. NY, 1966.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change**. In: Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2 ed. rev. , atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANZI, Vanessa A. **Compliance no Brasil**: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MORAIS, Jose Luís Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**: alternativas à jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NORTH, Douglas C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempenho Económico**. Tradução de Augustin Bárcena. México, D.F: Fondo de Cultura Económico, 1995.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Multiportas Como Política de Acesso à Justiça e à Pacificação Social** [recurso eletrônico]. Curitiba: Multideia, 2013. In: <http://www.unisc.br/portal>. Acesso em 24.02.2015.



REZENDE, Flavio Cunha. **As instituições mudam endogenamente?** Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. BIB, São Paulo, n. 76, 2º semestre de 2013 (publicada em julho de 2015). Disponível em: [www.anpocs.com/index.php/universo](http://www.anpocs.com/index.php/universo). Acesso em 30.01.2016.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e arena pública:** um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** Coimbra: Almedina, 2014.

VITOVSKY, Vladimir Santos. **Ativismo judicial:** só pecados e virtudes? Contribuições para teoria sociojurídica. In: ANJOS, Leonardo Fernandes dos; OLIVEIRA, Umberto Machado de (coordenadores). Ativismo judicial. Curitiba: Juruá, 2010.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse.** Disponível em: [www.tj.sp.gov.br/Handlers/FileFetch.ashx?id\\_arquivo=29045&gt,2010](http://www.tj.sp.gov.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=29045&gt,2010). Acesso em 10.05.2015

## MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL: ALTERNATIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA SE FAZER POLÍTICA COMPARADA.

**Rafael Câmara**

Pós-doutorando em Ciência Política pela UFMG.  
Bolsista do INCT “Instituto da Democracia e da  
Democratização da Comunicação”

**RESUMO:** O capítulo discute o desafio de se fazer política comparada dentro do contexto mais amplo do desafio da pesquisa em ciências humanas e sociais. São analisados os trabalhos recentes de cinco autores importantes que desenvolveram modelos de análise institucional nos últimos anos, numa tentativa de identificar os ganhos e perdas proporcionados por suas escolhas teóricas e metodológicas.

**ABSTRACT:** The chapter discusses the challenge of comparative politics within the broader context of human and social science research. I analyze the recent work of five leading authors who have developed models of institutional analysis in recent years. The goal is to identify the gains and losses provided by your theoretical and methodological choices.

**PALAVRAS-CHAVE:** Instituições Políticas – Política Comparada – Democracia.

### 1 | INTRODUÇÃO

Diante da alegada complexidade do seu objeto, da impossibilidade da realização de

experimentos e de eventuais dificuldades de se ter acesso e controle dos dados, os cientistas sociais muitas vezes se contentam em fazer algo próximo do que o padrão da ciência determina.

De fato, ter um objeto que pensa, adapta-se e eventualmente muda seu curso de ação em virtude da compreensão de nossas próprias teorias, não facilita a vida de nenhum pesquisador. Contudo, conforme ensinaram King, Keohane e Verba (1994), a complexidade pode tornar nossas inferências mais incertas, mas não deve torná-las menos científicas, ao contrário, toda a complexidade e as dificuldades que envolvem a pesquisa em ciências sociais devem servir de estímulo ao desenvolvimento teórico-metodológico da disciplina.

O presente capítulo se divide em duas partes. A primeira busca situar a discussão sobre o desafio de se fazer política comparada dentro do contexto mais amplo do desafio da pesquisa em ciências humanas e sociais. A segunda analisa o trabalho de cinco autores seminais que desenvolveram modelos de análise institucional nas últimas décadas e, tenta identificar os ganhos e perdas proporcionados por suas escolhas teóricas e metodológicas. São analisados os trabalhos de Arendt Lijphart, George Tsebelis, José Antônio Cheibub, Bert Rockman e Kent Weaver.

A análise parte do entendimento de que, *sempre que possível*, o trabalho dos cientistas políticos deve caracterizar-se por uma orientação nomológica, sistemática e generalizante. Isso não significa que isso seja sempre possível, mas que deve ser sempre buscado.

## 2 | OS DESAFIOS METODOLÓGICOS DA POLÍTICA COMPARADA.

### A questão da causalidade

John Stuart Mill foi quem primeiro nos ensinou que para falar de causalidade três condições devem ser satisfeitas: (1) A causa deve preceder o efeito, (2) a causa e o efeito devem variar concomitantemente e (3) as causas concorrentes desse efeito devem ser eliminadas. Entretanto, como já sabíamos desde Hume, essa causalidade não pode ser diretamente observada, tampouco provada, mas apenas inferida a partir da observação da covariação entre dois fenômenos.

Uma vez que não podemos observar diretamente a ação de uma causa sobre um fenômeno e seu respectivo efeito, necessitamos construir modelos mentais que expliquem como a relação causal se dá, e esperar que a analogia entre o mecanismo causal que elaboramos em nossas mentes e aquilo que queremos explicar no mundo real seja adequada. Dessa forma, como bem lembrou Stinchcombe (1970) o papel de um cientista social é fundamentalmente o de “inventar explicações sociais”.

As explicações são sempre conjecturas e tem um caráter provisório, isso porque nunca é possível eliminar completamente todas as causas concorrentes, nem tampouco comprovar uma relação de causalidade. É nessa linha que Popper argumenta (1975, 1982), na visão que rapidamente se tornou a ortodoxia da epistemologia contemporânea, que nada pode ser *provado* cientificamente. Teorias e hipóteses podem escapar de tentativas de serem falseadas (ou falsificadas), mas não podem ser provadas em absoluto. A aceitação ou a robustez de uma teoria, portanto, é uma função do grau em que ela foi testada e não foi falsificada.

Esse é o ponto chave para a discussão aqui proposta: como construir teorias que sejam empiricamente testáveis e apresentem evidências para convencer os possíveis leitores de que essa é a melhor teoria provisória.

### Experimentos e quase experimentos

Uma das formas mais eficazes para se por uma teoria a prova, ou mesmo obter dados para a elaboração de explicações causais, é a prática de experimentos. A realização de experimentos está ligada à idéia de isolar o fenômeno pesquisado de qualquer outra influência. Nesse tipo de procedimento, largamente utilizado em ciências físicas e naturais, introduz-se a suposta causa e verifica-se se o efeito esperado acontece, tudo isso ocorrendo em um ambiente controlado. A lógica da realização de

um experimento segue os seguintes passos:

- 1 Introdução da variável independente pelo pesquisador. A causa não ocorre naturalmente, sendo introduzida no momento decidido pelo pesquisador.
- 2.O controle da situação experimental, para evitar interferências de outros fenômenos além dos pesquisados. Em pesquisas físicas e naturais, isso é costumeiramente feito nas pesquisas de laboratório.
- 3.A designação aleatória das unidades de análise para os grupos experimental e de controle, a fim de garantir a equivalência de ambos.

Uma vez seguida essa cartilha, o pesquisador tem seu caminho bastante facilitado para construir uma explicação. Contudo, esse método é plausível para ser usado em ciências sociais e, em especial, em política comparada?

A resposta é não, pelo menos não da mesma maneira como ele é usado em outras ciências. Isto porque as pesquisas em ciências sociais tipicamente *violam todos* os três pressupostos acima.

Na maioria dos estudos nas ciências sociais e, mais ainda, no campo da política comparada, o pesquisador não pode controlar a introdução da variável independente. Isto é, não cabe ao cientista determinar que um país adote um determinado sistema político, mude seu sistema eleitoral ou entre numa guerra civil.

Outro fator característico das pesquisas em ciências sociais é que, em geral, o controle do contexto experimental e das variáveis intervenientes é muito pequeno, se não inexistente. Além disso, embora seja possível que, em alguns casos nas ciências sociais se faça a designação aleatória das unidades para os grupos experimental e de controle, isso é virtualmente impossível de ser feito em política comparada.

É diante desse quadro que Adam Przeworski (2007) argumenta que a analogia com experimentos é enganosa, e o ponto crucial para os autores dedicados à empreitada de se fazer política comparada é justamente como identificar uma relação causal na ausência de um experimento.

Segundo Przeworski, o problema do estabelecimento de relações de causalidade é que elas só podem ser feitas a partir de premissas assumidas sobre o *contrafactual*. Isso porque, embora possamos definir formalmente o efeito de um fenômeno X sobre outro Y como: a diferença entre Y se submetido a X e Y se não submetido a X, não podemos observar esse efeito no mundo real.

No mundo em que vivemos, ou bem X está intervindo sobre Y ou ele não está. Podemos observar o comportamento de Y dado que X aconteceu, mas só podemos especular (a partir de teorias ou mesmo de outras observações) sobre o contrafactual, isto é, podemos apenas fazer conjecturas sobre o que teria acontecido com Y caso X não tivesse ocorrido. Seria possível então uma fazer “ciência” e política comparada ao mesmo tempo? Qual a solução para esse problema?

Przeworski não dá uma “solução” propriamente dita, segundo o autor, podemos gerar resultados reproduzíveis através de procedimentos razoáveis, contudo, para identificar uma relação causal, precisamos partir de premissas não testáveis. Uma

saída é adotar diferentes premissas e esperar que os resultados não difiram. Quanto mais testada, mais robusta é a teoria.

### A lógica do modelo de elaboração.

Uma das melhores e mais conhecidas maneiras de por a prova uma teoria é o uso do modelo de elaboração, ou algum modelo de lógica similar. Desenvolvido por Paul Lazarsfeld (1950), na Universidade de Columbia, esse modelo permite elaborar a relação empírica entre variáveis por meio da introdução de controles. Basicamente, o modelo de elaboração é usado para conferir inteligibilidade à relação entre duas variáveis através da introdução simultânea de variáveis adicionais. Ele foi desenvolvido primeiramente através do simples uso de tabelas de contingência, tendo posteriormente sido usado com técnicas estatísticas mais avançadas.

O grande atrativo desse método é que além de poderoso ele possui uma lógica bastante simples. Tendo sido observada a relação entre duas variáveis, busca-se entender a natureza dessa relação através dos efeitos produzidos por outras variáveis. Na prática, isso é feito primeiro dividindo a amostra em subconjuntos, com base na variável controle ou de teste, então a relação entre as duas variáveis originais é recomputada separadamente para cada sub-amostra.

Para ilustrar e explicitar a lógica da elaboração passo a passo, vejamos um exemplo hipotético:

1. O primeiro passo é observar uma relação empírica entre duas variáveis, no caso desempenho de uma amostra de 1000 alunos no vestibular e o desempenho desses mesmos alunos no primeiro ano da faculdade.

		Desempenho no vestibular		Total
		Nível A	Nível B	
Desempenho no primeiro ano da faculdade	Nível A	300 (60%)	200 (40%)	500
	Nível B	200 (40%)	300 (60%)	500
Total		500	500	

Se fizermos um teste estatístico veremos facilmente que existe uma dependência probabilística que indica uma associação estatística entre as duas variáveis. Sabemos então que 60% dos alunos que tiveram desempenho A no vestibular tiveram também desempenho A no primeiro ano de faculdade, enquanto apenas 40% dos alunos que tiveram desempenho B no vestibular tiveram desempenho A na faculdade. Sabemos então que as variáveis *desempenho no vestibular* e *desempenho na faculdade* variam conjuntamente, entretanto, ainda não sabemos a natureza da relação entre as variáveis.

2. O segundo passo é buscar entender a natureza dessa relação através do processo de manter constantes outras variáveis. Isso permite comparar a relação original entre desempenho no vestibular e no primeiro ano da faculdade e as relações parciais encontradas entre subconjuntos baseados

na variável de controle.

No nosso exemplo, vamos incluir a *variável desempenho no ensino médio* como controle, segundo nossos dados hipotéticos, 600 dos nossos 1000 alunos tiveram um desempenho nível A no ensino médio. Temos agora dois subconjuntos:

		Desempenho no vestibular		Total
		Nível A	Nível B	
Desempenho no primeiro ano da universidade	Nível A	180 (60%)	180 (60%)	360
	Nível B	120 (40%)	120 (40%)	240
Total		300	300	

Subconjunto dos alunos com desempenho nível A no ensino médio.

		Desempenho no vestibular		Total
		Nível A	Nível B	
Desempenho no primeiro ano da universidade	Nível A	120 (60%)	120 (60%)	240
	Nível B	80 (40%)	80 (40%)	160
Total		200	200	

Subconjunto dos alunos com desempenho nível B no ensino médio.

3. O terceiro passo é identificar se há ou não diferença entre as novas relações parciais e a relação original. Podemos ver que, uma vez que introduzimos a variável controle, a relação entre as variáveis originais desaparece nas parciais. Como no caso a variável controle é antecedente as outras duas variáveis, temos o exemplo clássico de correlação espúria.

Outras coisas poderiam ter acontecido: (1) a relação entre as variáveis originais poderia ter se mantido, caso em que teríamos a replicação da relação original. (2) Apenas uma das relações parciais poderia ser a mesma (ou mais forte) do que a relação original, nesse caso, teríamos especificado as condições nas quais a relação original seria válida. (3) Se a relação original desaparecesse nas parciais, mas ao invés de anteceder as variáveis originais, a variável controle intervém entre as duas, então descobrimos os meios pelos quais a relação original ocorre.

Vários modelos estatísticos multivariados utilizados atualmente seguem a mesma lógica do modelo de elaboração, eles buscam controlar, ou manter constantes, as variáveis supostamente relevantes para a explicação de determinado fenômeno (que são identificadas por uma teoria não estatística), para assim elaborar a “verdadeira” relação entre a variável explicativa e o fenômeno a ser explicado.

Acontece que em se tratando de política comparada, dificilmente podemos satisfazer as condições necessárias para utilizarmos esses testes estatísticos com propriedade. Isso porque (1) quase nunca se trabalha com uma amostra e sim com um



subconjunto escolhido de maneira não aleatória e, ademais, (2) dificilmente se trabalha com um número significativamente grande de casos para que se possa falar que os resultados tem significância estatística. Entretanto, isso não significa que a empreitada da política comparada é impossível, a próxima seção busca mostrará como alguns autores – a despeito das dificuldades iminentes – conseguiram resultados importantes nesse campo de estudo.

### 3 | ANALISANDO DEMOCRACIAS: MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL COMPARADOS.

Em termos gerais, o problema central da análise da democracia está em saber (1) como as democracias surgem, (2) se mantêm e (3) conseguem equacionar o problema de conciliar democracia e eficiência. Nesta seção, abordaremos fundamentalmente os dois últimos problemas através da análise de cinco autores contemporâneos que trataram de analisar o desempenho institucional dos países democráticos.

Começemos pela última questão, que diz respeito fundamentalmente ao bom funcionamento da democracia. Fábio Wanderley Reis coloca o problema em termos adequados:

“o desiderato de eficiência supõe que os fins da ação do Estado tenham sido fixados com clareza e precisão de sorte que se possa indagar sobre os meios que podem ser utilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins – e a concepção de Estado que tende a destacar-se aqui é a do estado como instrumento (e eventualmente como sujeito autônomo) do esforço de realização de fins dados. Ora, a democracia envolve antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e as vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar os fins múltiplos, se possível compatibiliza-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham ser percebidos como legítimos etc. Em contraste com a concepção do Estado como instrumento, a concepção que se favorece quando se tem em vista a democracia como meta é a do Estado como arena em que os interesses diversos devem fazer-se adequadamente presentes” (Reis, 2000:352)

A complexidade da questão reside no fato de que para representar adequadamente os diversos interesses da sociedade o Estado pode ser obrigado a abdicar, em alguma medida, do ideal da eficiência, da mesma forma que em prol de uma ação mais efetiva, pode-se abrir mão de expressar os interesses de parte da sociedade.

Em *Do Institutions Matter*, os organizadores da obra, Weaver e Rockman (1993) abordam a questão através de três questionamentos principais:

1. Quais os efeitos dos diferentes arranjos institucionais para a eficiência governamental. Quais são as instituições que importam e como elas afetam o governo.
2. Se instituições políticas ajudam a produzir diferenças na produção de políticas, como estas diferenças se manifestam.

### 3. Como o conhecimento sobre conseqüências institucionais pode ser aplicado.

De fato, as duas primeiras perguntas constituem o núcleo do livro e é para elas que todo o desenho de pesquisa está voltado. Deste modo, a estratégia metodológica que o autor utiliza para responder essas duas perguntas será o objeto principal do presente texto.

Só para não passar despercebido, cabe mencionar que a terceira pergunta entra no livro menos como um objeto de investigação científica, e mais como uma reflexão sobre as possibilidades de aumento da eficácia governativa através da criação/modificação de instituições. Naturalmente, o uso de reformas institucionais para melhorar as capacidades governativas requer primeiro que se identifique como as instituições afetam as tais capacidades.

Voltando às duas primeiras questões, os autores apresentam um plano para respondê-las que consiste em avaliar as diferenças institucionais em três níveis:

- 1 Sistemas de governo. Os sistemas podem ser parlamentaristas ou presidencialistas.
2. Variações entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas. Nesse caso, as variações observadas são entre tipos de parlamento e governo, coesão da elite governamental, estabilidade da elite governamental, número de pontos de vetos, autonomia das elites e acesso dos grupos de interesse.
- 3 Outros fatores: Federalismo, revisão judicial, força e autonomia da burocracia, organização e regras de votação, bicameralismo, condições sociais e performance da oposição.

Partindo da hipótese de que as instituições políticas moldam o processo pelo qual as decisões são tomadas e implementadas, afetando as escolhas disponíveis e os resultados do processo de produção de políticas, os autores passam para a análise da “eficácia governamental” de diversos arranjos institucionais. Essa eficácia é avaliada com base em um grupo específico de tarefas e na capacidade de dar conta delas e, ao contrário do que o nome possa sugerir, não se refere apenas à atuação do Estado como instrumento (para voltar à distinção de Reis), mas também como arena. Os autores listam dez capacidades governativas com base nas quais medem a eficácia governamental, são elas: (1) set and maintain priorities; (2) target resources where they are most effective; (3) innovate when old policies have failed; (4) coordinate conflicting objectives into a coherent whole; (5) impose losses on powerful groups; (6) represent diffuse, unorganized interests in addition to concentrate, organized-ones; (7) effective implementation of policies; (8) polity stability; (9) make and maintain international commitments; (10) manage political cleavages.

A idéia principal é fugir da comparação – que os autores consideram simplista,

mas não negam que tenha algum valor – entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas, para construir uma análise mais complexa, envolvendo uma variedade maior de traços institucionais e até mesmo de condições sociais. Para tanto, a estratégia metodológica adotada por Weaver e Rockman consiste em analisar uma série de estudos de caso em áreas específicas, procurando identificar o impacto das instituições governamentais nos resultados políticos. Os autores consideram que “os estudos de caso provêm uma riqueza de detalhes que permite uma nuançada avaliação da efetividade governamental” (1993: 40, tradução minha).

Através dessa estratégia de pesquisa Weaver e Rockman conseguem mostrar que as instituições afetam as capacidades governativas, mas que isso se dá de maneira complexa. Segundo os autores, efeito das instituições é contingente. Isto é, arranjos institucionais específicos são insuficientes para garantir sozinho determinada capacidade governamental. O que as instituições fazem é criar oportunidades para que surjam (ou sem mantenham) “capacidades fortes”, mas tais capacidades ainda dependem da existência de condições favoráveis.

Outro ponto importante é que nem parlamentarismo nem presidencialismo dão conta de explicar sozinho as capacidades governativas, isso fica claro quando se percebe a variação dessas capacidades dentro dos países parlamentaristas. Ademais, os autores ainda apresentam evidências persuasivas de que as capacidades governamentais podem variar entre diferentes áreas dentro do mesmo sistema político e que pode haver um *trade-off* direto entre algumas capacidades governativas.

Dito isso, passemos aos problemas principais da análise. Talvez o ponto mais evidente seja que os autores selecionam casos de vários países parlamentaristas e apenas um presidencialista, os Estados Unidos. Isso impede que os autores investiguem qualquer diferença entre países presidencialistas e fragiliza muito as conclusões sobre diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo. Cabe lembrar que embora Weaver e Rockman salientem que há outros fatores importantes além da separação ou fusão de poderes, eles reconhecem a importância dessa distinção.

Outro problema central (e provavelmente o maior problema do trabalho dos autores) é que eles pretendem, com base em seus estudos de caso, fazer uma generalização dos efeitos do grau de dispersão e concentração de poder sobre todas as capacidades governativas. Se quisermos relacionar – a partir do trabalho de Weaver e Rockman – as capacidades governativas com a questão da democracia e da eficiência, podemos dizer que a concentração de poder favorece aquelas capacidades ligadas à eficiência (policy innovation, priority setting, policy implementation, etc), enquanto a dispersão de poder favorece as capacidades relacionadas à democracia (representing diffuse interests, cleavage management).

Acontece que cada capacidade governativa foi estudada com base em um número muito pequeno de casos para que se possa dizer que as diferenças encontradas nas capacidades daqueles países se devam às diferenças institucionais encontradas e que, portanto, em condições institucionais semelhantes elas devem repetir-se.

Para exemplificar, vejamos a análise da capacidade de representar interesses difusos, feita no capítulo escrito por David Vogel. Baseando-se apenas na comparação entre Estados Unidos, Japão e Grã-bretanha, o autor conclui – entre outras coisas – que os sistemas presidencialistas tendem a ser melhores que os parlamentaristas na tarefa de representar interesses difusos. Ora, se o estudo de pouco casos pode ser útil para que se possa afirmar com alguma segurança a razão da diferença entre uma capacidade governativa entre poucos países, ele certamente oferece pouca segurança para que se possa generalizar o resultado encontrado.

Um trabalho que não padece desse mal é o de Lijphart (2003), cujo título da versão traduzida para o português é “Modelos de Democracia”, vale aqui uma ressalva quanto a essa tradução para nos ajudar a esclarecer os objetivos da obra.

O título original do trabalho de Lijphart é “Patterns of Democracy” e, aparentemente, a tradução literal (padrões de democracia) seria mais adequada. Isso porque a empreitada do autor é mais bem caracterizada como uma investigação empírica em busca de padrões institucionais observáveis nas 36 democracias estudadas, do que como uma tentativa de propor e discutir modelos teóricos de democracia. Isso não significa dizer que Lijphart não proponha modelos na obra. Ele de fato o faz, apresentando o modelo majoritário e o consensual, que podem ser inclusive entendidos como tipos ideais. Todavia, parece claro que a proposição desses modelos não ocupa o lugar central de *Patterns of Democracy*, ao contrário, o grande esforço está em dissecar minuciosamente as principais regras institucionais que afetam a distribuição nas democracias pesquisadas. Esse ponto fica claro se tomamos a definição de modelo como “um conjunto de proposições de que é possível deduzir de maneira mecânica um conjunto de conseqüências diretamente ligadas ao fenômeno estudado” (Boudon e Bourricaud, 1993:354).

Lijphart desenvolve uma comparação sistemática entre 36 países, com populações mínimas de 250 mil habitantes, que eram democráticos em 1996, e que haviam sido democráticos continuamente pelo menos desde 1977, logicamente, estes países variavam consideravelmente tanto no que diz respeito ao tempo de duração das democracias quanto em relação ao tamanho da população. Além disso, para além das variações entre as características institucionais dos países pesquisados, variavam também as características sociais e econômicas, mais precisamente, em relação ao grau de divisão da sociedade (seja por religião, etnia ou linguagem) e ao nível de desenvolvimento econômico e social.

O autor consegue classificar as 36 democracias pesquisadas em escalas que apresentam em uma extremidade, o majoritarismo e em outra o consensualismo. Ele divide as dez características principais que diferenciariam os modelos majoritário e consensual em duas dimensões.

A tabela abaixo formula as distinções do autor em termos de contrastes dicotômicos, cada linha representa uma das variáveis que diferencia os dois modelos. As variáveis são melhor compreendidas como contínuas de modo que os modelos

puros majoritário e consensual representam os pólos de cada eixo.

	<b>Modelo Majoritário</b>	<b>Modelo Consensual</b>
<b>Dimensão executivo-partidos</b>	Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias
	Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante	Relações equilibradas entre ambos os poderes
	Sistemas bipartidários	Sistemas multipartidários
	Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais	Representação proporcional
	Sistemas de grupos de interesse pluralistas, com livre concorrência entre grupos	Sistemas coordenados e corporativistas visando ao compromisso e à concertação
<b>Dimensão federal-unitária</b>	Governo unitário e centralizado	Governo federal e descentralizado
	Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, mas diferentemente constituídas
	Constituições flexíveis, que podem ser emendadas por simples majorias	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por majorias extraordinárias
	Sistemas em que as legislaturas tem a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas a revisão judicial na sua constitucionalidade, por uma corte suprema
	Bancos centrais dependentes	Bancos centrais independentes

Uma vez classificados os países de acordo com essas variáveis, o autor utiliza a técnica de análise fatorial para mostrar como as variáveis dentro de cada dimensão estão fortemente relacionadas entre si e fragilmente relacionadas com as do outro grupo. Isso lhe dá suporte para construir um mapa bidimensional da democracia que permite resumir com precisão onde se situam (entre a democracia os tipos puros de democracia majoritária e consensual) cada um dos 36 países.

A contribuição descritiva da obra de Lijphart é inegável e de grande valia, mas o autor se propõe a fazer um pouco mais do que isso, e parte a investigar as relações entre o tipo de democracia e a efetividade e a representatividade do governo.

O autor avalia a efetividade do governo com base em índices de desempenho macroeconômico e controle da violência, ele conclui, na contramão de vários estudiosos que o precederam (inclusive Weaver e Rockman) que as democracias de consenso não são inferiores às democracias majoritárias. Já no que diz respeito à representatividade, Lijphart aponta para uma clara superioridade por parte das

democracias consensuais que, segundo o autor, respondem melhor aos anseios dos cidadãos e oferecem melhores canais de participação.

Em alguns momentos, a obra parece prestes a se tornar uma defesa apaixonada das virtudes das democracias consensuais, no entanto, isso não acontece. Toda a argumentação é bem fundamentada em uma análise metódica de uma extensa base de dados, cujo tamanho é tão grande que permite ao autor usar – com razoável propriedade – de métodos estatísticos para testar a significância das relações encontradas. Além disso, mesmo que fosse impossível falar em significância, ou em validade das hipóteses para além dos países diretamente pesquisados, a simples validação interna do estudo já seria de grande valor, dado que ele já contempla nada menos que 36 democracias do mundo.

Dito isso, cabe salientar que o ponto forte do livro está muito mais na capacidade de resumir a variedade de regras e instituições em um padrão bidimensional nítido, baseado nos governos majoritário e de consenso, do que propriamente em explicar as diferenças resultantes desses dois tipos de governo sobre a efetividade e a representatividade. Evidência disso, é que falta em Lijphart uma teoria explicativa para seu grande achado (aquele que vai contra a maioria da literatura) sobre os efeitos do governo consensual sobre a eficiência.

Bem, mas até agora nada foi dito sobre a questão da estabilidade democrática. Weaver, Rockman e Lijphart não tratam esse tema diretamente em suas obras, até mesmo porque, seus desenhos de pesquisa não permitiriam: Lijphart trabalhou apenas com democracias que permaneciam estáveis há pelo menos 20 anos e Weaver e Rockman também não estudaram nenhum caso de democracia que ruiu. Contudo, nosso próximo autor, George Tsebelis, trata diretamente do tema em *Veto Players* (2002).

Nessa obra, Tsebelis busca construir um modelo formal para a análise institucional. O autor não se preocupa apenas com o efeito específico de cada instituição, mas de um arranjo institucional tomado como um todo. Segundo ele os analistas costumam comparar países que se diferenciam em muitas características, porém na ausência de um modelo teórico fica difícil dizer quais diferenças tem precedência causal sobre as demais.

O objetivo do autor é proporcionar um modelo analítico coerente para a realização de comparações entre regimes, legislaturas, sistemas partidários e ainda outras variáveis do sistema político. Para tanto, o autor compara o efeito de todas as instituições sobre uma única variável dependente: *A capacidade de mudar políticas públicas*. A ausência da variável dependente é denominada estabilidade das políticas públicas.

Segundo Tsebelis, a literatura usualmente examina diversas variáveis do sistema político como pares dicotômicos, deixando de lado os efeitos das combinações e híbridos. A partir da aplicação de seu modelo teórico, Tsebelis conclui (entre outras coisas) que a lógica do processo decisório nos sistemas presidencialistas é muito



similar à lógica do processo decisório nos sistemas parlamentaristas pluripartidários, isso porque, ambos apresentam o mesmo número de veto players.

Um veto player é um ator cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. A estabilidade das políticas aumenta com (1) o número de veto players envolvidos; (2) com sua incongruência, (divergência de opiniões políticas) e (3) com a coesão interna de cada um deles.

Para Tsebelis, a estabilidade das políticas é a fonte da instabilidade do governo. O motivo: é que estabilidade leva a incapacidade para se mudar o *status quo*, mesmo quando essas mudanças são desejáveis ou necessárias. Em outras palavras, um governo que tenha políticas estáveis pode se tornar imobilizado e se outros atores sociais e políticos exigirem mudanças, ele pode vir a ser substituído por mecanismos constitucionais (no parlamentarismo) ou extraconstitucionais (no presidencialismo).

Assim, a análise de Tsebelis demonstra um forte viés a favor da concentração de poder, uma vez que, segundo o enquadramento analítico do autor, a dispersão dos pontos de veto leva a estabilidade das políticas que, por sua vez, pode levar à instabilidade dos governos. Nessa perspectiva, o presidencialismo, além de ser uma fonte de dispersão de poder, é também uma fonte de instabilidade do regime (não apenas do governo), pois nesse sistema não é possível remover o governo por mecanismos constitucionais (exceto na data das eleições).

Tsebelis tem o mérito de ter construído um modelo elegante e parcimonioso que pode ser usado para analisar o impacto de determinados arranjos institucionais sobre a efetividade dos governos. Esse modelo tem duas vantagens importantes: A primeira é que ele permite a comparação entre *quaisquer* sistemas políticos, e a segunda é que ele possibilita que façamos diagnósticos e *previsões*, acerca da capacidade governativa de diferentes países, com base na análise de suas características institucionais. Todavia, alguns problemas precisam ser salientados.

Primeiramente, Tsebelis ignora totalmente aquilo que definimos anteriormente como o problema da democracia. O autor parece apenas se preocupar com o papel do Estado como instrumento eficiente para a consecução de determinados fins, deixando de lado a questão fundamental de *quais fins* são esses. Isso poderia ser aceitável, caso o autor admitisse que sua intenção fosse justamente essa, contudo, o autor pretende tocar ainda no tema da estabilidade dos governos e regimes democráticos. Ora, não se pode esquecer que o problema da estabilidade nos regimes democráticos está fortemente vinculado à questão da democracia. Tsebelis afirma que a instabilidade emerge quando atores sociais e políticos querem mudanças e o governo não *consegue* realizá-las, mas nem cogita a hipótese de que governos pouco representativos, diante de fortes demandas de outros atores políticos ou sociais, podem simplesmente *não querer* realizá-las, gerando instabilidade.

Por fim, cabe dizer que Tsebelis não leva em conta nenhuma variável que não seja propriamente institucional, fato que impõe algumas limitações à sua análise. Além disso, suas principais conclusões acerca da estabilidade dos regimes democráticos

são *deduzidas* a partir de seu modelo de análise institucional, mas não são postas à prova por qualquer investigação empírica.

Trabalhando com uma metodologia diferente, nosso último autor, Jose Antônio Cheibub (2007), chega a resultados distintos daqueles previstos por Tsebelis. Em *Presidentialism, Parlamentarismo and Democracy*, Cheibub argumenta que, embora as democracias presidencialistas, existentes ao longo da história, tenham se revelado menos estáveis do que as suas “irmãs” parlamentaristas, essa diferença não se deve às características intrínsecas ao presidencialismo.

A explicação passa por variáveis que vão além do plano das instituições propriamente dito. Na busca pela explicação de sua pergunta principal, o autor busca investigar a influência de variáveis como o nível de desempenho econômico, tamanho do país, localização geográfica e legado militar, sobre as chances de sobrevivência da democracia. Isso não significa dizer que as variáveis institucionais sejam deixadas em segundo plano na análise, ao contrário, o autor dialoga com extensa literatura que faz referências às variáveis institucionais, buscando contestar seus argumentos para, digamos, “eliminar as explicações concorrentes”. Essa última empreitada inclui (entre outras coisas) avaliar o efeito da forma de governo sobre a formação de coalizões e sobre a disciplina partidária.

Voltando ao argumento central, Cheibub afirma o que sistema presidencialista foi tipicamente adotado em países nos quais *qualquer forma de governo* teria alta chance de perecer. Segundo o autor, a variável explicativa chave para a instabilidade das democracias é a presença de um “legado militar” definido operacionalmente como “if the dictatorship preceding the current democracy was headed by a professional military” (2007: 140). A lógica do argumento é que as democracias que foram precedidas por regimes militares são mais instáveis do que aquelas que foram precedidas por ditaduras civis, e os países que possuem um legado militar adotam mais frequentemente o sistema presidencialista do que o parlamentarista.

O autor chega a essa conclusão a partir da análise de um banco de dados que cobre todas as democracias existentes de 1946 a 2002, Cheibub consegue mostrar que, mantidas constantes as variáveis relacionadas ao desempenho econômico (crescimento e renda per capita), tamanho da população, tipo de regime (presidencialista ou não) e localização geográfica (América Latina ou não), o legado militar apresenta, de longe, o maior poder explicativo em relação à instabilidade da democracia.

Nenhuma ressalva deve ser feita ao grande achado de Cheibub, qual seja, a descoberta do legado militar como a principal causa da instabilidade democrática. Contudo, é preciso dizer que o autor apresenta grande dificuldade em explicar o mecanismo pelo qual essa relação de causalidade opera.

Talvez mais surpreendente do que a descoberta de Cheibub seja a explicação que ele dá para a relação entre intervenções militares e presidencialismo, seu argumento se baseia em uma coincidência histórica:

*"It is the coincidence of repeated military intervention in countries that had adopted presidential institutions that explains the pattern of unstable presidential democracies... it simply reflects the fact that military dictatorships appeared, remained, and/or recurred – in other words endured – in countries that had adopted in presidential institutions."* (Cheibub, 2007:153 e 154)

É difícil considerar isso uma explicação e muito menos uma teoria propriamente dita. Teorias são construídas para conferir inteligibilidade ao mundo e permitir os indivíduos possam entendê-lo e, eventualmente, intervir sobre ele. Definitivamente, a solução explicativa de Cheibub não nos ajuda a fazer nem uma coisa nem outra.

Ademais, a solução de Cheibub contradiz um dos fundamentos principais em que o autor baseia sua análise, isto é, as teorias de probabilidade e estatística. O autor utiliza diversos testes de correlação e significância em sua análise, contudo o grande interesse que pode resultar desses testes é de que os padrões encontrados neles *não se devem à simples coincidência*, isto é, relações de dependência e significação estatística indicam a necessidade de explicações teóricas sobre a relação entre as variáveis. A contradição de Cheibub ilustra bem como a falta de atenção às implicações teóricas das escolhas metodológicas pode levar o pesquisador a uma situação indesejada.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo pretendeu discutir algumas questões salientes, do ponto de vista teórico-metodológico, à análise de política comparada. Embora o foco tenha sido sobre as escolhas metodológicas de cada autor, buscou-se também apresentar o debate propriamente teórico, sem o qual discussão metodológica se tornaria vazia.

De maneira geral, todos os autores, a despeito de eventuais limitações de suas análises, apresentam contribuições importantes para o campo dos estudos comparados. Boa parte das limitações de seus estudos decorrem de escolhas metodológicas e os erros, propriamente ditos, decorrem do não reconhecimento dessas limitações, o que leva os autores a expandir suas conclusões para além do que suas bases teóricas e metodológicas permitem.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOUDON, Raymond & BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo, Editora Ática, 1999.

CAMPBELL, Donald & STANLEY, Julian. **Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa**. São Paulo: E.P.U.: Ed. da Universidade de São Paulo, 1979.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**. Cambridge University Press, 2003.

KING, Gary; KEOHANE, Robert & VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, Princeton University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Civilização Brasileira, 2003.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. São Paulo, Cultrix, 1975.

POPPER, Karl. **Conjecturas e Refutações**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982.

REIS, Fábio Wanderley. **O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 16, 1991.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo, Edusp, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Is the Science of Comparative Politics Possible?** In Carles Boix and Susan C. Stokes (eds.), Oxford Handbook of Comparative Politics. New York: Oxford University Press, 2007.

STINCHCOMBE, Arthur. **La construcción de teorías sociales**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1970.

TSEBELIS, George. **Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. RBCS, 12 (34), 1997.

TSEBELIS, George. **Veto Players: how political institutions work**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2002.

WEAVER, Kent & ROCKMAN, Bert. **Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad**. Washington: The Brookings Institution, 1993.

## A EDITORA VOZES, A IGREJA E O REGIME MILITAR NO BRASIL

### Egberto Pereira dos Reis

Centro Universitário da Fundação  
Educativa. Guaxupé, MG, Brasil  
Fundação Universitária Vida Cristã,  
Mococa, SP, Brasil

### Jorge dos Santos Gomes Soares

Fundação Universitária Vida Cristã.  
Mococa, SP, Brasil  
Centro Universitário da Fundação  
Educativa Guaxupé. Guaxupé, MG,  
Brasil

**RESUMO:** A Editora Vozes posicionou-se, no período entre (1972 a 1983), diante do regime militar, com coragem e resistência às atrocidades cometidas pelos militares. A editora tornou-se as “vozes” de muitos, através das diversas publicações que denunciavam e condenavam o regime militar, contribuindo assim, com a redemocratização da sociedade brasileira. A inteligência e o tino editorial dos freis Ludovico e Leonardo Boff que, de um lado, utilizavam-se da influência da imprensa para combater o autoritarismo militar, e, por outro lado, demonstravam a preocupação com a documentação por meio de um livro dessa envergadura, vislumbrando seu valor quanto à compreensão do que de

fato ocorria em tempos de repressão. Ao publicar o livro *Brasil: nunca mais*, que trata sobre os bastidores do regime militar, a editora ofereceu ao público uma edição que se tornou histórica e ao mesmo tempo um documento para a memória de um passado sombrio na vida do país. É de se perguntar o porquê da ousadia da Editora Vozes e do grupo da Revista Eclesiástica Brasileira (REB) em relação ao regime militar e também em relação à Igreja romana, que via com desconfiança as obras sobre a Teologia da Libertação. Como uma editora com esses posicionamentos e o grupo da REB puderam subsistir durante tanto tempo, tendo como “adversários”, por vezes, setores retrógrados e conservadores da Igreja e com regime opressor e violento à espreita.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime Militar; Editora Vozes, Teologia da Libertação

**ABSTRACT:** In the period between 1972 and 1983, Editora Vozes stood before the military regime with courage and resistance to the atrocities committed by the military. The publishing house became the “voices” of many, through the various publications that denounced and

condemned the military regime, thus contributing to the redemocratization of Brazilian society. The intelligence and editorial skills of friars Ludovico and Leonardo Boff, who, on the one hand, used the influence of the press to combat military authoritarianism, and, on the other hand, showed concern for documentation by means of a book of this magnitude, glimpsing its value in understanding what actually occurred in times of repression. In publishing the book *Brazil: Never Again*, which refers to the backstage of the military regime, the publisher offered the public an edition that became historical and at the same time a document for the memory of a dark past in the life of the country. It is necessary to ask the reason for the audacity of Editora Vozes and the group of the Brazilian Ecclesiastical Magazine (REB) in relation to the military regime and also in relation to the Roman Church, which distrusted works on Liberation Theology. As a publishing house with these positions and the group of the REB could survive for so long, having as “opponents”, sometimes, backward and conservative sectors of the Church and with **an** oppressive and violent regime lurking.

**KEYWORDS:** Military Regime; Editora Vozes, Liberation Theology

## 1 | INTRODUÇÃO

Para compreendermos a importância da Revista REB, realizamos um estudo, ainda que breve, da Editora Vozes, especialmente dos atores que estiveram envolvidos no seu processo de expansão e amadurecimento, como uma editora de penetração nos mais diversos campos do saber. O foco, evidentemente, é o do periódico, que, das suas páginas, emergem importantes questões, debates, interesses, e mostra-se como um lugar privilegiado para refletir e lançar luzes a uma nova concepção de mundo.

O tema da libertação tornou-se uma disputa não só semântica, mas um “campo de batalha”, que envolve posicionamentos de caráter ideológico propondo mudanças profundas, principalmente na instituição eclesial. A libertação torna-se a chave de leitura para a realidade, portanto abre-se ao diálogo com o mundo, com a ciência e com a cultura contemporânea. Mais do que isso, a libertação propicia superar a pobreza, mediante a economia e a política. Outra temática importante e delicada foi a questão dos direitos humanos. Esta não seria tão problemática se estivesse num regime democrático.

No entanto, os direitos humanos foram tratados dentro do regime militar, que procurava silenciar, em nome da segurança nacional, os subversivos. O grupo da REB tratou de verificar de forma contemporânea a posição eclesial com relação ao regime de exceção. Foi detectado que a Igreja num primeiro momento se posicionou a favor e, num dado momento, parcela da instituição eclesial se colocou contra o regime. No entanto, é interessante observar que por vezes a Igreja agia de forma ambígua, principalmente os conservadores, que apoiavam ou se omitiam diante



de torturas, perseguições e cerceamentos de liberdade. Estas posturas ditatoriais são contrárias à essência do cristianismo; portanto, leva-se a acreditar que os interesses eclesiais e pessoais de poder, prestígios e atitude de subserviência estavam acima dos interesses humanos.

## 2 | A EDITORA VOZES

A administração da era Ludovico (1962 - 1986), foi dinâmica e, do ponto de vista comercial, moderna e ousada. Frei Ludovico, abandonou o amadorismo, cercou-se de profissionais de diferentes áreas para a editora crescer e tornar-se uma das mais respeitadas editoras brasileiras. Nesse período, a editora espalhou-se pelo território brasileiro, com diversas filiais. A propaganda era “agressiva” e a abertura editorial tornou-se um dos elementos principais para a sua expansão. De editora católica, a Vozes tornou-se um centro de difusão cultural e intelectual. As publicações não só se multiplicaram como cresceu a diversidade de temas, assuntos e problemáticas, que fizeram da Vozes uma editora multicultural e quiçá secular.

A administração de Frei Ludovico marcou a Editora Vozes, com uma administração inovadora, aberta e corajosa, frente aos desafios dentro e fora do mundo eclesiástico.

Sua gestão marcou a história da Editora Vozes em vários sentidos: pela sua relação com os funcionários; pela formação de um competente grupo de assessores; pelos investimentos em um editorial cultural e religioso caracterizados pela ousadia e a pluralidade; pela expansão do parque gráfico e da rede de filiais da Editora; e por sua postura firme na defesa das opções da Editora frente às dificuldades encontradas com setores conservadores da Igreja e a repressão do governo militar (ANDRADES, 2001b p. 118).

Frei Ludovico se cercou de competentes profissionais: na área da contabilidade, contou com Antônio Lázaro Ferreira; na assessoria jurídica, com o Dr. Manuel Machado dos Santos, “advogado de renome e professor da Universidade Católica de Petrópolis” (ANDRADES, 2001b, p. 127); no setor comercial, contou com José Klôh Filho, ambos leigos, que agora faziam parte da cúpula da Editora Vozes.

Talvez o grande marco tenha sido a entrada de uma mulher na editora, Rose Marie Muraro, como produtora cultural e que havia trabalhado com o Pe. Hélder Câmara na CNBB (ANDRADES, 2001b). O que chama a atenção é que a mulher em questão é uma feminista, que publica livros “polêmicos” dentro da editora de uma instituição tradicional e conservadora. A Editora Vozes torna-se uma editora católica progressista, segundo Löwy (2000), quando desempenha o papel de transmissora de um conhecimento diversificado, inovador e refinado intelectualmente.

Como atesta Andrades (2001b), Rose Marie Muraro não só trabalhou como

editora, dialogando com pesquisadores e intelectuais, como também se tornou uma importante escritora dentro da editora. A sua vocação como escritora aconteceu por força de dois personagens dentro da Igreja. Primeiro pelo Papa João XXIII, que afirmou ser «este é o século da libertação dos países subdesenvolvidos, da classe operária e das mulheres» (MURARO, 2000. p. 118), e frei Ludovico, que a incentivou a escrever sobre as mulheres, por ela ter conhecimento de causa, pelo simples fato de ser mulher. Com o impulso de um Papa «progressista» e de um frei inovador, à frente de seu tempo e com coragem, abriam-se as portas da Editora Vozes para um contato da Igreja com as mais diversificadas elaborações intelectuais contemporâneas.

De fato, “Frei Ludovico e seus sucessores, como Rose Marie Muraro, elevaram a Vozes à categoria de uma das maiores e melhores editoras culturais do país” (ANDRADES, 2001b, p. 129). A própria Rose Marie Muraro, em uma entrevista ao Jornal Folha da Região Online, em Araçatuba - SP, comenta sobre frei Ludovico.

Frei Ludovico foi um gênio, foi quem nos fez, a mim e ao Leonardo Boff. Foi o padre franciscano mais ousado do Brasil. Foi ele que fez da Vozes a segunda editora do Brasil nos anos 70, que segurou o Vaticano, que segurou os militares (durante a ditadura), porque era muita gente contra nós. E foi por causa dele que fizemos tudo o que fizemos. Eu fui editora da Vozes durante 17 anos, ao lado de Leonardo Boff, tendo frei Ludovico como “patrão”<sup>1</sup>

Houve, nesse período, a modernização do parque gráfico, a implantação de um sistema de informática para controlar estoque, vendas e compras. No setor editorial, a Editora Vozes tornar-se-ia uma grande potência, com publicações “nas áreas de Antropologia, Economia, Administração, Educação, Comunicação, Tecnologia, História, Filosofia, Línguas, Linguística, e Teoria Literária” (ANDRADES, 2001a, p. 148 - 149). Intelectuais brasileiros como Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso, Mattoso Câmara, Nelson Sodré, Florestan Fernandes, Leonardo Boff, Rubem Alves, Octavio Ianni, Luis Carlos Bresser Pereira, entre outros, publicaram pela editora, que se expandia e ganhava crédito no campo intelectual.

Com a influência desses intelectuais, a Editora Vozes passou a traduzir e publicar obras de Michel de Foucault, Claude Lévi-Strauss, Noam Chomsky, Roland Barthes, Peter Berger, Umberto Eco, Roland Corbisier, Peter Drucker, Pierre Furter, Paul Ricouer, Júlia Kristeva, Carl Gustav Jung, Immanuel Kant, Bronislaw Malinowski. Rollo May, Tzvetan Todorov, Victor Turner, Irwing Goffman e Herbert Schiller, entre outros (ANDRADES, 2001a, p. 149).

O fato da Editora Vozes publicar obras de intelectuais brasileiros bem como de estrangeiros demonstra a importância que a Editora Vozes atribui ao desenvolvimento e propaga o do conhecimento. A Editora Vozes, com o dinamismo e visão de frei Ludovico não se fechou ao mundo religioso, mas teve a abertura necessária para que a

<sup>1</sup> <http://www.folhadaregiao.com.br/jornal/2003/10/19/cad207.php?PHPSESSID=448767c56f-4f5656e0e7bbd320619d7a>.

editora se tornasse uma das mais importantes e expressivas no Brasil. Evidentemente, a abertura feita por frei Ludovico trouxe desconforto e reprovação de algumas pessoas, pelo fato da Editora publicar livros diversificados. Sentimento que pode ser percebido por frei Boaventura em uma entrevista.

A Vozes começou a publicar livros que não eram nada religiosos, livros que eu acho que a Editora Vozes nem publicar não devia e publicava; livros de protestantes. Hoje em dia, por exemplo, você vai lá tem um livro, o autor chama-se Moltman mas não diz que aquele autor é protestante. Você fica sem saber se esse Moltman é católico. É um livro sobre teologia, mas se um leigo quer comprar Moltman, ele pensa: “Bom, a editora é católica, então Moltman, também é católico”. Mas não é. A Vozes acaba publicando livros que a gente não fica sabendo se está comprando um livro católico ou um livro protestante (ANDRADES p. 93-94, 2001b).

Além da reprovação dos setores conservadores da Igreja com relação às publicações, havia também a repulsa de algumas pessoas envolvidas nesse processo de transformação e renovação da Editora Vozes. A não uniformidade de ideias e de pessoas do mesmo “gueto” gerou rejeição, principalmente por uma mulher, num ambiente extremamente masculino, se não machista.

O Frei Ludovico naturalmente introduziu uma nova mentalidade. Ele tinha sido provincial e por isso eu o venerava. Era um provincial muito sério, muito severo, da ala administrativa, vindo da Alemanha. De repente, foi nomeado diretor da Editora Vozes, num momento em que a editora estava em dificuldades econômicas. Frei Ludovico foi lá e tomou as rédeas na mão. Ele foi um diretor de peso, mas se deixou se levar por outras pessoas que eu não apreciava, sobretudo havia lá uma senhora, uma tal Muraro. Ela era sem dúvida nenhuma inteligente e queria levar as coisas e Frei Ludovico se deixou guiar um pouco por essa mulher e eu não gostava. Então isso me distanciou de Frei Ludovico. Claro, ele era o diretor, eu sempre o respeitei, mas por causa dessa Muraro eu fiquei mais distanciado. Depois veio o Leonardo com as mesmas ideias ou mais até do que a Muraro e o Ludovico abraçou os dois, a Muraro e o Frei Leonardo, e eu fiquei fora, não participei. (ANDRADES, p. 90-91, 2001b).

Frei Ludovico era respeitado, inovador e foi coerente com sua proposta de mudanças dentro da Editora, apesar das contrariedades causadas por sua administração. Para termos uma ideia, vamos analisar um pequeno percurso de publicações.

Alguns livros merecem ser destacados, como os que tratam sobre o universo feminino: *Mulher na construção do Futuro*, *Mulher na construção do mundo do futuro*, *Automação e o futuro do homem*, de Rose Marie Muraro. Livros que tratam basicamente da relação de opressão dos países desenvolvidos em relação aos países subdesenvolvidos. Essa opressão se dá principalmente nos campos econômico, político, social e cultural. De forma análoga, ela trata da opressão masculina sobre a mulher e inaugura um “movimento feminista” no Brasil. Esse movimento feminista, ou a elaboração intelectual efetuada por Muraro, se dá na valorização da mulher de frente ao homem, a superação da submissão feminina, procurando libertar-se do estigma da mulher “escrava” e por vezes fútil (MURARO, 1983).

O que chama a atenção é como a editora abordou temas sobre a sexualidade. Tema tabu dentro da Igreja, por ser pecaminoso. O livro *Sexualidade da Mulher Brasileira*, com o subtítulo *Corpo e Classe Social no Brasil*, que foi fruto de uma pesquisa de campo, feita sobre a coordenação de Rose Marie Muraro, com a contribuição de Yeda Wiarda, Maria Bethânia Dávila, Sônia Correa e Albertina Duarte. O livro é consequência de entrevistas feitas com as classes dominantes da capital carioca, que serviam de modelos às telenovelas que entravam nas casas das famílias brasileiras.

Ainda a editora publicou o livro *Mística Feminina*, de Betty Friedan, *Mulher: objeto de cama e mesa*, de Heloneida Studart, *De Mariazinha a Maria*, de Sandra Mara Herzer e *Conversando sobre sexo*, de Marta Suplicy (ANDRADES, 2001b). O último livro teve grande repercussão e foi um marco na editora, pois abordava temas como puberdade, virgindade, masturbação, fecundação, anatomia sexual, gravidez, disfunção sexual e homossexualidade, dentre outros. Assuntos ligados à sexualidade, o que demonstrava maturidade e compromisso de uma editora com todas as realidades humanas.

A Editora Vozes adquiriu um perfil de vanguarda nacional, estabeleceu guerras de posição, especialmente nesse período, para surgimento e manutenção do ideário de forma intensa. Para a comemoração dos setenta anos da Editora (1971), frei Ludovico manifestou o desejo de convidar uma personalidade internacional, do mundo literário, que pudesse fazer conferências em todo o país. Foi quando Rose Muraro sugeriu o nome de Betty Friedan<sup>2</sup>, feminista conhecida que, chegando ao Brasil, ganhou as manchetes dos principais órgãos de comunicação e concedeu entrevista à Rede Globo e à revista *Veja* (ANDRADES, 2001b). No livro *A Mística Feminina* (1971. p. 7), Rose Marie Muraro faz a apresentação e comenta que:

Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, neste livro, Betty Friedan, psicóloga e escritora, denuncia a manipulação da mulher americana pela sociedade de consumo. Contudo, a denúncia de Friedan não se aplica apenas aos Estados Unidos. Com a costumeira defasagem, a sociedade brasileira também se aproxima dos padrões mais elevados do consumo, principalmente nas grandes cidades. O problema por ela levantado começa, também, a ser o problema da mulher brasileira urbana.

Vale salientar que as ações do feminismo de Betty Friedan têm um caráter de denúncia ao capitalismo, a forma de vida da mulher norte-americana que se submete a um comportamento que o mercado lhe impõe. Este comportamento imposto é a valorização da mulher que cuida da sua feminilidade, a dona de casa, que cuida de todos os afazeres, incluindo o marido e os vários filhos, como um modelo ideal de mulher. As mulheres nos anos 60 e 70 eram orientadas por:

Especialistas ensinavam-lhe a agarrar seu homem e a conservá-lo, a amamentar os filhos e orientá-los no controle de suas necessidades fisiológicas, a resolver problemas de rivalidade e rebeldia adolescente; a comprar uma máquina de lavar pratos, fazer pão, preparar receitas requintadas e construir uma piscina com as próprias mãos; a vestir-se, parecer e agir de modo mais feminino e a tornar seu casamento uma aventura emocionante; a impedir o marido de morrer jovem e aos

---

<sup>2</sup> Betty Friedan foi uma famosa feminista norte-americana que abordou a relação da mulher com o mundo capitalista e como este a usava em momentos de crise.

Os livros eram diversificados, os assuntos os mais variados possíveis. No catálogo constavam livros religiosos e universitários (ANDRADES, 2001a). O livro *O Acaso e a Necessidade* do biólogo Jacques Monod, cujo tema era a filosofia natural da biologia moderna, foi de grande aceitação dentro do mundo acadêmico. O livro trata de uma questão fundamental na filosofia, que é o lugar do homem dentro do universo. Porém, é um livro que causou espanto, pois o autor sustenta a teoria de que a vida é fruto do acaso, o que contraria o criacionismo. Mais contrariados ficaram alguns membros eclesiais, por não aceitarem que uma editora “católica” viesse a publicar um livro com esse teor.

Foram lançados os livros de Leonardo Boff como: *Jesus Cristo Libertador*, em 1972, um dos marcos na produção intelectual sobre a Teologia da Libertação, especificamente na área de Cristologia no Brasil e, em 1982, a obra *Igreja: Carisma e Poder*, que rendeu ao autor sanções por parte do Vaticano. (ANDRADES, 2001b). Estes causaram polêmicas dentro da Igreja. O primeiro livro trata de dois temas polêmicos: o primeiro tema é sobre o Jesus histórico, que teve dor, fome, raiva, riu, amou, chorou e que, ao longo da vida, foi compreendendo e adquirindo consciência de que era o Messias, filho de Deus<sup>3</sup>. O segundo tema aborda o Jesus da fé, isto é, interpretado pela comunidade nascente que faz uma leitura teológica sobre a vida e os atos do Cristo, à luz do evento Pascal. Leonardo Boff foi acusado de negar a divindade de Jesus Cristo e esvaziar o sentido transcendental da fé.

O segundo livro aborda uma eclesiologia que reflete, dentre outras coisas, a estrutura hierárquica da Igreja. Aborda o que significa de fato poder dentro das estruturas eclesiais. São tratadas temáticas como: a violação dos direitos humanos dentro da Igreja, patologias e sanidade em sua estrutura, o papel do leigo e se, de fato, o “fundador” da Igreja, Jesus Cristo, quis esse tipo de estrutura hierárquica vigente ainda hoje. Como a Igreja usa um modelo de organização estatal com base no império romano, que nada tem a ver com o proposto no evangelho, o livro propõe a conversão da hierarquia, com o poder como sinônimo de serviço e doação e não de opressão e exclusão. Questões ligadas ao poder são as mais delicadas em todos os setores da sociedade e dentro da Igreja não é diferente. Esse livro, por questionar o poder constituído, rendeu-lhe mais problemas que o anterior, que tratava de assuntos doutrinários.

---

3 Existe um debate na teologia se Jesus, desde a sua infância, tinha pleno conhecimento de sua divindade. Alguns sustentam que sim, ele já tinha consciência desde criança; outros alegam que essa consciência foi sendo adquirida ao longo de sua vida.

### 3 | A EDITORA VOZES E O REGIME MILITAR

A Editora Vozes posicionou-se diante do regime militar, com coragem e resistência às atrocidades cometidas pelos militares. A editora tornou-se as “vozes” de muitos, através das diversas publicações que denunciavam e condenavam o regime militar, contribuindo assim, com a redemocratização da sociedade brasileira.

Quando só o reverendo Jaime Wright e eu éramos os únicos a sabermos da publicação do: *Brasil: nunca mais*, (mesmo o texto estando pronto, ninguém mais estava a par do que havia sido feito e de como havia sido feito, só o reverendo Wright e eu), então nós combinamos que seria publicado pela editora Brasiliense, pela qual eu já tinha publicado alguns livros, que tinham uma enorme saída. Então eu fui falar com o Diretor, ele leu o texto, ficou muito comovido, e disse que não tinha coragem de publicá-lo porque provavelmente seria confiscado, ele seria preso, etc. Bom, eu não fui mais a outros. Depois, o frei Ludovico veio me ver, a meu pedido, então eu ofereci a frei Ludovico e ele mandou que o Leonardo Boff lesse o livro, e o Leonardo logo disse: o livro deve ser publicado, porque é um livro histórico, que vai marcar época em toda a história do Brasil, e vai ser um dos livros mais indispensáveis para entender o que se passou com o golpe militar (ANDRADES, p. 69-70, 2001b).

A inteligência e o tino editorial dos freis Ludovico e Leonardo Boff que, de um lado, utilizavam-se da influência da imprensa para combater o autoritarismo militar, e, por outro lado, demonstravam a preocupação com a documentação por meio de um livro dessa envergadura, vislumbrando seu valor quanto à compreensão do que de fato ocorria em tempos de repressão. Ao publicar o livro *Brasil: nunca mais*, que trata sobre os bastidores do regime militar, a editora ofereceu ao público uma edição que se tornou histórica e ao mesmo tempo um documento para a memória de um passado sombrio na vida do país.

*Brasil: nunca mais*, foi uma das obras mais importantes publicadas pela Vozes no período. A partir de relatos de processos recolhidos nos arquivos do Superior Tribunal Militar, o livro denuncia 283 formas diferentes de torturas praticadas em 242 locais do território brasileiro pelo sistema repressivo instalado com o regime militar de 1964. A decisão de publicar esse livro ilustra a coragem e o compromisso de Frei Ludovico e seus assessores com a verdade (...) (ANDRADES, p. 90, 2001b).

Tanto este último livro quanto os demais, que foram citados aqui, são apenas uma pequena amostragem de como a Editora Vozes, com frei Ludovico, Leonardo Boff e a Rose Marie Muraro, alcançaram um prestígio editorial que poucas editoras conseguiram. Aliado ao trabalho de redatores, escritores e dirigentes, desempenharam o papel de intelectuais comprometidos organicamente com a sociedade. Gramsci entendia a importância da imprensa e, em particular, dos periódicos, como vimos anteriormente, como meio de atuação política e instrumento para a transformação do mundo. De fato, a Editora Vozes favoreceu o debate nas mais diversas áreas do saber e, na política, foi decisiva nesse período em temas polêmicos que, por vezes, tivera a rejeição de setores conservadores da Igreja e da sociedade (TANNÚS, 2008).



Além disso, a Editora Vozes, bem como a REB, com aliados como, por exemplo, o cardeal Paulo Evaristo Arns, homem de inteligência, coragem e perspicácia, que percebia os perigos do regime, não se atrelava e nem era subserviente com o poder vigente e ilegítimo.

Mas o Frei Ludovico foi extremamente esperto. Ele me obrigou a assinar um documento onde toda a responsabilidade pelo que se publicava não era da Editora Vozes, mas era minha, pessoal. Eu não queria onerar a Arquidiocese de São Paulo, apesar de ser Arcebispo Metropolitano e de ter todo o Conselho de Presbítero e o Conselho de Leigos a meu favor, mas eles não sabiam do livro, então eu assumi sozinho a responsabilidade e, de fato, tive dois processos (ANDRADES, p. 70, 2001b).

Nesse cenário, observa-se uma postura interessante, entre o diretor/ editor da Editora Vozes com alguns personagens do grupo da REB. Além da questão comercial de livros e revistas, a editora tinha um papel social importante. Podemos compreender esse aspecto, quando Gramsci afirma que a imprensa, e especificamente o periódico, torna-se um centro difusor de ideias, em que ocorrem as batalhas e as práticas políticas são divulgadas (COUTINHO, 1999).

É de se perguntar o porquê da ousadia da Editora Vozes e do grupo da REB em relação ao regime militar e também em relação à Igreja romana, que via com desconfiança as obras sobre a Teologia da Libertação. Como uma editora com esses posicionamentos e o grupo da REB puderam subsistir durante tanto tempo, tendo como “adversários”, por vezes, setores retrógrados e conservadores da Igreja e com regime opressor e violento à espreita.

A Editora Vozes publicou uma coleção chamada Teologia e Libertação. O cardeal Paulo Evaristo Arns, ao comentar sobre essa coleção, fornece pistas para compreender como a editora se manteve.

É, na Teologia da Libertação eu devo confessar a você que eu não estava mais na Editora Vozes, porque eu fui feito bispo em maio de 66, mas tinha sido enviado a Roma em fevereiro de 66, para adaptar as Constituições Franciscanas ao texto do Concílio Ecumênico. Então, eu estive fora desde fevereiro de 1966 e não voltei mais para a Editora Vozes. Só que depois, a Editora Vozes me pediu, por intermédio do Bispo de Petrópolis, que eu desse o *Imprimatur* dos livros da Teologia da Libertação, porque eles eram muito observados ou criticados por diversas correntes da América Latina, que tinham muita influência em Roma. Então, um *Imprimatur* dado por um Cardeal, e dado em São Paulo, e dado após o exame da Comissão da Doutrina da Fé da CNBB, tinha um grande valor, um valor quase definitivo. Mesmo mais tarde quando um dia o Secretário do Papa me chamou para conversarmos a esse respeito, ele sempre dizia que, figurando o meu nome como aquele bispo que deu o *Imprimatur*, então era muito respeitado, porque eu mandava observar estritamente aquilo que a Comissão de Doutrina recomendava, eu dizia que o autor poderia falar comigo em caso de dúvida, mas que não poderia nunca fugir ao que a Comissão de Doutrina achasse útil naquele momento, porque Teologia e Magistério andam juntos (ANDRADES, p. 67, 2001b).

Assim, A Editora Vozes e, conseqüentemente, o grupo da REB tiveram vida longa. Evidentemente que frei Ludovico, para a editora, foi peça fundamental, mas existiu todo um cenário que foi favorável a esse sucesso. Houve cumplicidade e

fidelidade incomum a uma causa maior. O que podemos concluir é que alguns aspectos convergentes contribuíram para esse sucesso:

- um ideário que os motivava, a teologia da libertação e sua causa: a opção preferencial pelos pobres;
- a administração dinâmica, com publicações diversificadas e marketing, trouxe respeito e prestígio para a editora;
- o sucesso administrativo e a entrada de capital, que tornaram a Editora Vozes e Frei Ludovico com poder e, portanto, respeitáveis;
- o apoio da CNBB, que foi fundamental, já que “em nenhum outro país aconteceu que a maioria da Conferência Episcopal manifestasse, de maneira prudente, sua simpatia pela teologia da libertação” (LÖWY, 2000, p. 230);
- o apoio e adesão da alta hierarquia da Igreja como Cardeais, Paulo Evaristo Arns, Aloísio Lorscheider e seu primo Ivo Lorscheider, além de bispos como Helder Câmara, Luciano Mendes de Almeida. Pedro Casaldáliga, entre outros.

Gramsci, de fato, ajuda-nos a entender o papel da imprensa e, particularmente, das revistas quando elas se tornam um órgão difusor de uma nova mentalidade e cultura (COUTINHO, 1999), como a Teologia da Libertação. Assim, a chamada “reforma intelectual e moral”, dentro da sociedade, pelas mudanças culturais e políticas, dá-se de forma particular pelas guerras de posição, demarcação de espaços, isto é, pelas ideias que foram posicionadas nos periódicos. Identificamos algumas batalhas travadas no período em que Frei Ludovico esteve à frente da editora, informação necessária para compreender nossa pesquisa.

#### 4 | A REB E O REGIME MILITAR

Editora Vozes se manteve, de forma “subversiva” num ambiente conservador e defronte ao regime militar; a acentuação da liderança de Leonardo Boff como redator. Primeiro deparamo-nos com a mentalidade de militância e, conseqüentemente, de grupo quando o redator felicita Dom Paulo Evaristo Arns, quando este é elevado à condição de cardeal. (EDITORIAL, 1973a, p. 03). O cardeal Arns, “por longos anos colaborou com a revista e militou com o grupo de professores de Petrópolis que a mantêm” (EDITORIAL, 1973a, p. 03). A militância por parte de membros da Igreja, especialmente pelo alto clero, representada na pessoa de um cardeal, refere-se à tomada de posição, em especial de um grupo. Este posicionar-se é constatado em situação de conflitos, em particular, com o regime militar, e também demonstra a sua relação com um grupo de professores, os intelectuais de Petrópolis, isto é, da REB.

Na famosa obra *Brasil Nunca Mais*, é narrada a postura do cardeal Arns em relação ao regime militar: “o recém-empossado arcebispo de São Paulo, D. Paulo

Evaristo Arns, pôde avistá-los no DOPS, constatando serem vítimas de ‘ignominiosas torturas’, conforme registrou na homilia lida e afixada nas igrejas da Arquidiocese no domingo seguinte” (BRASIL, 1985, p. 152). As referidas vítimas são Padre Giulio Vicini, que levava consigo uma “matriz para imprimir panfletos denunciando ‘Prisões em massa de Operários em Mauá e Santo André’” (BRASIL, 1985 p. 152), e da leiga Yara Spadini que, quando presa, portava “um jornalzinho intitulado ‘*Luta Metalúrgica*’” (BRASIL, 1985, p. 152).

Foram vários os atingidos e perseguidos pelo regime militar que, com sua neurose anticomunista, se posiciona “contra tudo e todos” (BRASIL, 1985, p. 85): os partidos de esquerda, os dissidentes das forças armadas, os movimentos sociais, sindicalistas, estudantes, políticos, jornalistas e religiosos. Uma das curiosidades do regime militar são as chamadas “atividades visadas” (BRASIL, 1985 p. 155), que ofereciam uma longa margem de interpretação para que os agentes de segurança pudessem atuar sobre os suspeitos de serem contrários ao regime. A primeira atividade visada era daqueles que mantinham vínculos com o governo anterior, isto é, ministros, prefeitos, vereadores, diplomatas ou quaisquer pessoas que manifestassem pensamentos contra ideológicos. Outra atividade suspeita é a chamada “Propaganda Subversiva” (BRASIL, 1985 p. 159), conceito utilizado abusivamente pelos militares, “como se ele tivesse um conteúdo absoluto, invariável, sagrado” (BRASIL, 1985, p. 152). Assim, é possível compreender que essa noção de “subversão” aplicava-se a uma diversidade de atividades que eram logo associadas a manifestações comunistas. Dessa forma, a “subversão” teve grande impacto na imprensa, na arte e na cultura como “aulas, atividades artísticas, publicações, edição de livros, panfletagens e pichamentos de paredes” (BRASIL, 1985, p. 159).

A terceira atividade suspeita é a “Crítica à autoridade”, na qual o Estado, ou como chamavam, a Segurança Nacional, teria “sido violada por palavras e atitudes de cidadãos que teceram críticas, ofensas ou ataques a autoridades constituídas” (BRASIL, 1985, p. 164). Em nome da Segurança Nacional, foi utilizado o autoritarismo, nos mais remotos lugares do território nacional ou nos grandes centros. O interessante foi como esta atividade se torna abrangente.

O conceito de autoridade se tornou tão elástico, nessa utilização da LSN (Lei de Segurança Nacional) como porrete de brigas interioranas, que houve casos em que um mero funcionário do Departamento de Estrada e Rodagem figura como investido de tal condição (BRASIL 1985 p. 164).

Ainda com relação ao regime militar, é destacado no editorial que o conceituado teólogo belga, José Comblin, “que no exílio muito ama o Brasil<sup>4</sup>, conclui seus três estudos sobre a Atualidade da Teologia da Missão” (EDITORIAL, 1973c, p. 545). Na revista de dezembro de 1974, é feita uma referência ao citado teólogo acima. “Embora

---

4 Provavelmente é uma referência ao slogan “Brasil, ame ou deixe-o”, muito utilizado na época do regime militar.

não lhe sendo mais permitido viver no Brasil, J. Comblin continua a amar a Igreja que aqui vive e sofre” (EDITORIAL, 1974d, p. 769).

A atuação por parte da Igreja libertadora ganhou grandes proporções, na REB, reveladora de algumas denúncias e, ao mesmo tempo, com artigos que relatam denúncias feitas em diversas partes do país e do exterior. Dessa forma, mostra a posição de muitos membros da Igreja, seja do clero ou de leigos.

No ano de 1975, os bispos do Estado de São Paulo publicaram o documento: *Não oprimas teu irmão*, afirmando: “manifestamos nosso desejo de colocarmo-nos sempre ao lado dos que estão sofrendo e de caminharmos juntos com todos os grupos e instituições que lutam pelo respeito da pessoa humana em nosso país”. Realmente a Igreja, na pessoa de D. Angélico Sândalo Bernardino, bispo auxiliar de São Paulo, demonstra que a instituição eclesial está do lado dos que sofrem, ao falar em sua homilia sobre a morte do metalúrgico Manuel Fiel Filho.

Não é lícito, diante de fato lamentável como a morte de Manuel, descarregar a responsabilidade pelo acontecimento num carcereiro ou general, quando, sem excluir culpas pessoais que devem ser provadas, o grande mal nasce da dupla ordem (que não passa de desordem) existente no país: ordem institucional e ordem constitucional, tendo-se aviltado, inclusive, no sistema, o poder judiciário (AZZI, 1977a, p. 136).

Além disso, as denúncias eram feitas em outros países, como a revista *L'Express*, da França, em que D. Helder Câmara relata:

Quando há uma herança de miséria, os povos se deixam arrastar pelo fatalismo. Começamos a querer movimentar. A fazer movimentar os outros. E eis a divergência central na apreciação das realidades. O governo reconhece que as condições são subumanas, mas ele diz que precisa de tempo. Ele pensa que, se nós pedimos ao povo que abra os olhos, somos agitadores, fazemos o jogo dos comunistas. Nós, nossa posição é radicalmente diferente. Dizemos: está escrito na Bíblia - mas nós o esquecemos - que Deus criou o homem segundo a sua imagem. E que ele o encarregou de dominar a natureza e concluir a criação (AZZI, 1977a, p. 137).

Os bispos e muitos outros membros do clero contribuíram com suas denúncias quanto às mazelas do regime militar. Na ânsia em estar com o povo e lutar pela libertação, foram publicados alguns documentos que demonstram o esforço de uma parcela da Igreja em favor dos direitos humanos.

- *Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*. 10 de outubro de 1971. D. Pedro Calsadáliga, bispo de São Félix, Mato Grosso.
- *Testemunho de Paz. Declaração conjunta do episcopado paulista*. Brodósqui, 8 de junho de 1972.
- *Ouvi os clamores de meu povo*. Documento de bispos e superiores religiosos do Nordeste, 6 de maio de 1973.
- *Marginalização de um povo*. Declaração dos bispos do regional Centro-Oeste, 6 de maio de 1973.

- *Y - Juca Pirama. O índio, aquele que deve morrer.* Documento assinado por bispos e missionários da Amazônia, 25 de dezembro de 1973.
- *Não oprimas teu irmão.* Documento do episcopado paulista. Itaici, 30 de outubro de 1975.
- *Comunicação pastoral ao Povo de Deus.* Documento dos Bispos da Comissão Representativa da CNBB. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1976 (AZZI, 1977a, p. 121).

Nesse período, os bispos lançaram diversos documentos e declarações, “tomando atitudes em defesa dos prisioneiros políticos, em defesa da liberdade de palavra: em defesa dos direitos individuais de cada cidadão; em defesa da classe operária; em defesa dos camponeses e das populações indígenas” (AZZI, 1977a, p. 121).

Na REB, na seção de Crônicas, verificam-se muitos relatos sobre abordagens, maus-tratos, torturas e mortes por parte dos agentes do Estado, sempre em nome da segurança nacional. Numa dessas crônicas intitulada *O sacrifício do Pe. João Bosco*, narra como aconteciam essas atrocidades.

Outro episódio de violência voltou a traumatizar a opinião pública, não só do Brasil como de todos aqueles que, no exterior, se interessam e lutam pela defesa dos direitos humanos. Desta vez foi a morte violenta do Pe. João Bosco Penido Burneir, jesuíta, missionário, que há dez anos se dedicava aos índios Bacairi, na Prelazia de Diamantino, MT, e era coordenador do CIMI (Conselho Indígena Missionário) no norte de Mato Grosso. Foi morto na delegacia de polícia de Ribeirão Bonito, povoado de São Félix no município de Barra do Garças, quando tomava a defesa de duas mulheres maltratadas pelos soldados (CRÔNICAS, 1976d, p. 966).

Episódios<sup>5</sup> como estes, são relatados nas páginas da REB e, como se sabe eram frequentes em diversas localidades no Brasil. Diante dos acontecimentos, há, na REB, um posicionamento e denúncias de abusos que violem os direitos humanos em diversas esferas do Estado, seja em pequenos litígios ou nas altas esferas do poder, onde há suspeita de subversão.

Na revista do mês de março de 1977, portanto, a primeira do ano, em sua capa vermelha vem estampado o título: *Direitos Humanos e Evangelização*. À exceção da Comunicação feita por Eduardo Hoornaert<sup>6</sup>, todos os Artigos e Comunicações versam, explicitamente, sobre a temática dos Direitos Humanos. O editorial, que aqui analisamos, demonstra os interesses desse grupo de intelectuais sobre a problemática e, ainda mais, sobre a violação desses direitos, prática recorrente no Brasil autoritário.

Nesses últimos anos, a Igreja assumiu uma reconhecida liderança na defesa dos direitos inalienáveis da pessoa humana, seriamente comprometidos pelas práticas impostas pelo regime vigente no país desde 1964. Não que somente agora a Igreja viesse a denunciar violações dos direitos do cidadão. Nossa história pátria, que

5 A fim de fornecer maior esclarecimento sobre o assunto, a revista de junho de 1976, relata outro ato de extrema violação aos direitos humanos. “Os métodos brutais de interrogatório aplicados pela polícia de São Paulo provocaram a morte do operário Manuel Fiel Filho, metalúrgico que fora levado ao DOI/CODI para averiguações. Mais tarde a polícia divulgou a versão de que o operário se havia suicidado na prisão (idêntica manobra se aplicara à morte de Wladimir Herzog c.f REB 1975, p. 951-952). Mas essa versão foi contestada, por exemplo, por diversos bispos auxiliares da cidade paulista, como Dom Angélico Sândalo Berardino” (CRÔNICAS, 1976b, p. 453).

6 “Para uma História da Igreja no Brasil”

conheceu a escravatura, testemunha o quanto tem sido difícil manter a coerência entre mensagem evangélica e práticas sociais discriminadoras. Mas não se pode negar que nos últimos anos a consciência cristã revelou aguda sensibilidade na defesa dos direitos humanos como uma tarefa da própria evangelização (EDITORIAL, 1977d, p. 03).

Assim, constatamos o diálogo constante com as diversas ciências, fundamentando, neste caso específico, os direitos humanos e, concomitantemente, tendo cuidado em não se atrelar a uma visão idealista, para que o regime militar não faça dos próprios direitos humanos uma ferramenta de legitimação contra esses direitos fundamentais. A propósito dessa questão ideológica, o teólogo uruguaio Juan Luis Segundo (1977a, p. 101) explicita em seu artigo:

E isto me leva a outro aspecto, talvez o mais desumano e antievangélico da defesa atual dos direitos humanos. Introjaram em nós mesmos uma culpabilidade alheia. Porque mesmo nós, nos países pobres, caímos na arapuca ideológica de imaginar que, por uma tara genética dos países latino-americanos, todas as nossas autoridades são propensas à prepotência, ao sadismo, à tortura. E que os países ricos, dotados provavelmente de melhor carga genética, nos dão o exemplo de como o homem é respeitado em seus direitos.

A aceitação “pacífica” de violações de direitos humanos, achando-as “naturais”, denota um suposto aspecto do povo latino americano de submissão e subserviência em relação aos povos do Norte. Esse posicionamento ideológico é utilizado, por vezes, pela classe dominante e pelo aparato do Estado em função de sua “força coercitiva e punitiva” (SADER, 2005. p.121), estabelecendo a dominação das classes subalternas.

As revistas de 1977 continuaram a abordar o assunto dos direitos humanos, como referido nos editoriais. O editorial de junho constata que um bispo jurista analisa criticamente a postura ideológica sobre a questão da segurança nacional, que era utilizada para legitimar ações de prisões arbitrárias e torturas feitas pelo regime contra os suspeitos e subversivos.

Dom Cândido Padin, bispo de Bauru - SP, conhecido e atento crítico da ideologia presente no regime militar brasileiro, coloca as balizas fundamentais para o correto entendimento da Doutrina da Segurança nacional e suas práticas políticas. É o contexto maior dentro do qual a Igreja vê inscrita sua própria pastoral e os conflitos que, eventualmente, pode provocar (EDITORIAL, 1977b, p. 241).

Na REB de setembro não faltaram críticas ao regime vigente sobre as contradições em seu interior, sobretudo na implantação e manutenção e, ao mesmo tempo, detectando-se para que esses direitos sejam de fato respeitados é preciso criar-se condições basilares.

Numa reflexão de grande lucidez, o historiador Eduardo Hoornaert nos chama a atenção sobre as ambiguidades que se ocultam sob as campanhas em defesa dos direitos humanos promovidas pelos mandatários dos países metropolitanos de nosso sistema. Defender os direitos humanos demanda a criação de condições nas quais eles possam ser vividos e respeitados (EDITORIAL, 1977c, p. 465).



Já na última revista do ano, o redator, ao desejar boas festas, relembra que “os tempos que vivemos são desafiadores e, às vezes, maus. Mas não pode haver tristeza quando nasce a vida” (EDITORIAL, 1977d, p. 674). Dessa forma, compreendemos o interesse dos intelectuais nas diversas problemáticas vividas no país. Os direitos humanos tornaram-se uma questão de profunda reflexão pela situação em que o país se encontrava.

No período do regime militar, ao lado da concepção eclesial tridentina, vigorava outra concepção, que é Igreja Povo de Deus. Esta visão de Igreja baseia-se na Tradição, na Doutrina Social, no Vaticano II, na Assembleia de Medellín e em documentos pontifícios e sinodais. O tema da libertação aparece de forma intensa, pois a problemática levantada por vários bispos é a libertação do povo brasileiro (AZZI, 1977a, p. 131). O ideário, isto é, a Teologia da Libertação desponta como mola propulsora, para que parte da Igreja, o clero e o povo tenham um posicionamento de denúncias e rejeição às violações do regime militar. Em 1973, os bispos do regional Centro-Oeste da CNBB publicaram o documento *Marginalização de um povo*, no qual se afirmava:

Existe um povo que é marginalizado. Não inventamos. É o pessoal com quem vivemos e a cujo serviço nos consagramos. É a grande maioria, a quase totalidade do nosso “povo fiel”, “povo de Deus”, “povo reunido”, “Igreja de Cristo”, como tantas vezes se exprimia o Concílio. É a Igreja de Cristo plantada em nossa região. Com os olhos e os ouvidos vemos e ouvimos, todos os dias, essa gente [...] Nenhuma outra categoria, nenhuma outra classe tem tanta sede de justiça e tanta vontade de libertação. Por isso concluímos: só ele, o povo dos sertões e das cidades, na união e no trabalho, na fé e na esperança, pode ser essa Igreja de Cristo que convida, essa Igreja que faz a libertação. E é só na medida em que entramos nessas águas do Evangelho que nos tornamos Igreja, Igreja-povo, Povo de Deus (AZZI, 1977a, p. 131-132).

Foi feita ainda uma leitura da realidade que demonstra certo oportunismo por parte das autoridades que usavam do pretexto em combater o comunismo para a implantação da estrutura capitalista opressora (AZZI, 1977a). A implantação do capitalismo, para o “desenvolvimento e o progresso” do país, se dá na forma de dependência, como vimos anteriormente, de grupos internacionais sendo que apenas uma pequena parcela da população é favorecida, pois

só podem fazer e de fato o fazem uma política economicista, sobrepondo o produto aos produtores, a renda nacional à capacidade aquisitiva da população, o lucro ao trabalho, afirmação da grandeza nacional à vida dos brasileiros, a pretensão de hegemonia sobre a América Latina ao crescimento harmônico do continente. Já está mais do que provado e disto nossas autoridades não fazem segredo, que foi aceito o caminho do “capitalismo integrado e independente” para o nosso “progresso”. Mais provado ainda está que o “modelo brasileiro” visa a um “desenvolvimento” que é só um enriquecimento econômico de uma pequena minoria. Este enriquecimento da minoria será fruto da concentração planejada da riqueza nacional que, em termos mais simples, é o roubo do resultado do trabalho e do sofrimento da quase totalidade da população que progressivamente se irá empobrecer (AZZI, 1977a, p. 133).

Embasados nesse novo modelo eclesial, o grupo da REB identifica uma mudança na orientação da Igreja na América Latina, na busca por libertação. Como parte da Igreja, no modelo tridentino, aceita e compactua com o regime vigente, isto é, o militar, também aceita o sistema capitalismo como sendo apropriado para o país. O que se há de perguntar é por que membros da Igreja optam por um sistema opressor e o legitimam, e abominam um sistema que pensa na igualdade e na justiça que se assemelham ao cristianismo<sup>7</sup>. A partir da identificação de que o capitalismo é a grande causa das mazelas da população brasileira, a Igreja dá sinais de conversão, ao menos um grande grupo de cristãos começa a compreender o papel libertador do cristianismo. É o que expõe D. Helder Câmara.

A Igreja, na América Latina, colaborou longo tempo com a ordem, as autoridades. Eu bem sei que não temos o direito de julgar o passado com a mentalidade do presente. Mas, finalmente é uma constatação: durante três séculos a Igreja aceitou a ordem social. Na medida em que compreendemos que esta ordem é somente a estratificação de injustiças, percebemos essa culpabilidade. Pregávamos a paciência, a prudência. Num dado momento, percebemos que dávamos razão a Marx: a Igreja era uma força alienada que se alienava a si mesma. E convencemo-nos de que era preciso, ao contrário, 'conscientizar as massas' (AZZI, 1977a, p. 135).

O mais importante e o grande momento da Igreja no Brasil, como um pensamento renovador e revolucionário a Igreja, é quando esta “rompe com o poder político, questiona a própria ordem estabelecida e coloca-se ao lado dos pobres e oprimidos” (AZZI, 1977a, p. 135). O que acontece no Brasil nem sempre acontecia em outros países da América Latina, como observa Michael Löwy:

De um país ao outro podemos encontrar orientações não só diferentes como às vezes totalmente opostas: por exemplo, na Argentina, durante a ditadura militar e sua “guerra suja” (trinta mil assassinados ou “desaparecidos”) contra “subversão”, a Igreja tolerou, com seu silêncio subserviente, a política do regime; hoje ela pede o “perdão” dos torturadores e assassinos da Forças Armadas e mobiliza toda a sua força contra o verdadeiro perigo que ameaça o país... o divórcio. Da mesma maneira, na Colômbia, a Igreja continua comprometida de corpo e alma com o sistema oligárquico e, em nome da religião, legitima a guerra contra o comunismo ateu. Por outro lado, no Brasil, a partir de 1970, a Igreja denunciou o regime militar e, no decorrer dos últimos vinte e cinco anos, deu apoio à luta dos trabalhadores e camponeses por melhores salários e pela reforma agrária (2000, p.65).

As guerras de posição entre Igreja e Estado ganharam proporções gigantescas, pois o regime via na instituição eclesiástica, principalmente nos padres vermelhos, o perigo a ser combatido, com torturas e perseguições.

---

<sup>7</sup> Esta temática merece um estudo mais aprofundado, mas questões como o ateísmo, as lutas de classes etc, são alguns temas que muitos rejeitam no marxismo. Porém, devem-se analisar ainda os pactos entre Estado e Igreja e os benefícios que esta última recebeu, o que pôde levar a uma acomodação com o sistema.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao abordarmos sobre a Editora Vozes, procuramos elaborar um percurso histórico para contextualizar a revista REB, com a intenção de compreendê-la. Assim, abordamos ainda que de forma precária, suas origens na cidade de Petrópolis, a vinda dos franciscanos da Alemanha para o Brasil e a fundação da editora. Com o intuito educacional, os frades trabalharam com afinco para o desenvolvimento e crescimento da editora. Foram diversos os frades que dirigiram a editora, porém, um merece a nossa atenção: Frei Ludovico que esteve à frente dessa empresa pela segunda vez entre 1962 a 1986. Coincidentemente, o ano de 1986 foi o último ano de Leonardo Boff como redator da REB e colaborador da Editora Vozes.

A polêmica esteve ao lado dessa bem sucedida administração. Foram lançados diversos livros que contrariaram setores conservadores da Igreja, cujos principais temas como sexualidade, evolucionismo, feminismo, doutrina, teologia da libertação, hierarquia católica e até publicação de autores protestantes estiveram no centro de polêmicas e debates. A Editora Vozes publicou obras de intelectuais consagrados dentro e fora do Brasil. Esse dado demonstra a importância e a diversidade dessa editora. Ainda sobre a editora, foi discutido como um grupo “revolucionário” conseguiu manter-se e alcançar em certa medida a hegemonia numa instituição anacrônica e paradoxal. Chegamos a alguns fatores tais como o poder financeiro conquistado por frei Ludovico através da editora e parte da alta cúpula da Igreja ter-se posicionado a favor do ideário da libertação que norteou esse período de grande efervescência na busca pela reforma moral e intelectual.

No entanto, os direitos humanos foram tratados dentro do regime militar, que procurava silenciar, em nome da segurança nacional, os subversivos. O grupo da REB tratou de verificar de forma contemporânea a posição eclesial com relação ao regime de exceção. Foi detectado que a Igreja num primeiro momento se posicionou a favor e, num dado momento, parcela da instituição eclesial se colocou contra o regime. No entanto, é interessante observar que por vezes a Igreja agia de forma ambígua, principalmente os conservadores, que apoiavam ou se omitiam diante de torturas, perseguições e cerceamentos de liberdade. Estas posturas ditatoriais são contrárias à essência do cristianismo; portanto, leva-se a acreditar que os interesses eclesiais e pessoais de poder, prestígios e atitude de subserviência estavam acima dos interesses humanos.

Diante desse cenário, muitos cristãos ligados à libertação, em especial bispos por seus ofícios, denunciaram de forma contundente prisões, torturas, maus-tratos e abusos de poder por parte dos militares. Muitos documentos e declarações foram feitos pelos sucessores dos apóstolos, que demonstraram grandeza e coragem evangélica como requer as origens do cristianismo. Vale ressaltar que, nas páginas da REB, encontram-se denúncias feitas pelos intelectuais sobre a violação de direitos humanos não só contra o Estado, mas também com relação à própria Igreja omissa e violadora

de direitos. Ainda na batalha das guerras de posição, a conferência de Puebla tornou-se um dos assuntos de grande relevância para o grupo da REB. Principalmente no que se refere à opção preferencial pelos pobres, pois essa escolha implica necessariamente a transformação da própria instituição eclesial.

## REFERÊNCIAS

ANDRADES, Marcelo Ferreira de. Editora Vozes: 100 anos de História. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

AZZI, Riolando. A atuação da Igreja no Nordeste no século passado. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 42, nº 165. p. 110 - 119. de Março 1982a.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 33, nº 129. p. 3. Março de 1973a.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 33, nº 131. p. 545. Setembro de 1973c.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 34, nº 136. p. 769. Dezembro de 1974d.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 37, nº 146. p. 241. Junho de 1977b.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 37, nº 147. p. 465. Setembro de 1977c.

EDITORIAL. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 37, nº 148. p. 673-674. Dezembro de 1977d.

CRÔNICAS. O sacrifício de Pe. João Bosco. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 36, nº144. p. 966 - 968. Dezembro de 1976d.

GRAMSCI, Antonio. Lettere dal Carcere.. Turim: Einaudi Editore, 1949

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. Vol 1.

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. Vol 2.

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011c. Vol 3.

\_\_\_\_\_. Os Intelectuais e a Organização da Cultura, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

ENFOQUE HISTÓRICO Entrevista de Rose Marie Muraro <http://www.folhadaregiao.com.br/jornal/2003/10/19/cad207.php?PHPSESSID=448767c56f4f5656e0e7bbd320619d7a>.

FRIEDAN, Betty. Mística Feminina. Tradução de Áurea B. Weissenberg Petrópolis: Editora Vozes, 1971.

HOORNAERT, Eduardo. As Relações entre Igreja e Estado. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 32, nº 126. p. 275 - 308. Junho de 1972b.

TANNÚS, Fabiana Vilela. Vozes católica sobre Ensino Superior. 2008, Dissertação (Mestrado em Educação), Centro Universitário do Triângulo, Uberlândia, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BRASIL: nunca mais. Petrópolis: Editora Vozes, 1985.

LÖWY, Michael. A Guerra dos Deuses: religião e política na América Latina. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MURARO, Rose Marie. Automação e o Futuro do Homem, Petrópolis: Editora Vozes, 1968.

REIS, Egberto Pereira. Os Intelectuais da Libertação e o Intercâmbio Educativo: uma Leitura Gramsciana da Revista Eclesiástica Brasileira (1972 - 1986). F. 245. Tese (Doutorado em Educação); Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

SADER, Emir. (Org.) Gramsci: Poder, Política e Partido, São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SEGUNDO, Juan Luis. Direitos Humanos, Evangelização e Ideologia. Revista Eclesiástica Brasileira. v. 37, n° 145. p. 91– 105. Março de 1977.

## A IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA

Lucas Alberto Rosa da Silva

**RESUMO:** O presente artigo busca analisar, por meio das carreiras docentes dos programas de pós-graduação existentes no Brasil em 2014, a institucionalização da Ciência Política brasileira e os reflexos desta no exterior por meio das publicações de seus docentes, fator que contribui para a internacionalização da Ciência Política brasileira. Fez-se uma divisão binária entre os programas de pós-graduação classificando-os entre centrais e periféricos para poder mensurar a importância de ambos na expansão da Ciência Política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciência Política; institucionalização; internacionalização.

Summary

This article aims to analyze the institutionalization of Brazilian Political Science and its reflections abroad through the publications of its teachers, through the teaching careers of postgraduate programs in Brazil in 2014, which contributes to the internationalization of the Brazilian Political Science internationalization. A binary division was made between the postgraduate programs, classifying them between centers and peripherals in order to measure the importance of both in the expansion of Political Science.

**KEYWORDS:** Political Science; Institutionalization; Internationalization.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como problemática a seguinte questão: Qual a influência dos Programas de Pós-graduação centrais para a institucionalização da pós-graduação da Ciência Política brasileira no Brasil e para a internacionalização das pesquisas (mensuradas a partir das publicações de seus resultados em periódicos internacionais)? Tal questionamento foi analisado em conformidade com um banco de dados elaborado no *software SPSS* baseado no *Currículo Lattes* de docentes brasileiros disponível na base de dados do CNPq. O banco é composto de 111 variáveis com dados sobre a formação, a carreira e a produção acadêmica de 233 docentes brasileiros dos programas de pós-graduação em Ciência Política (para este trabalho o banco de dados vai até o ano de 2014). Das variáveis algumas foram selecionadas para a presente análise que tratam de dados como programa ao qual o docente é filiado, classificação do programa, bolsa sanduíche, formação no exterior, publicação internacional, revista da publicação, avaliação das revistas, países das revistas destas publicações.

A fonte de análise deste trabalho conta com 15 programas de pós-graduação (PPG) em Ciência Política, aos quais os 233 docentes do



universo estudado são filiados. que são: IESP (IUPERJ); UFF; UFG; UFMG; UFPA; UFPE; UFPel; UFPI; UFPR; UFRGS; UFSCar; UnB; Unicamp; Unieuro; USP. Para realização da análise os PPG foram classificados em dois grupos: centrais e periféricos. Para criação desta distinção não se usou nenhum critério de avaliação da Capes utilizados nas avaliações trianuais realizadas pela mesma. Trata-se de um recorte histórico. Os programas centrais que são IESP (antigo IUPERJ), UFMG, UFRGS, UnB, Unicamp e USP são os programas pioneiros no tocante à institucionalização da Ciência Política no Brasil, logo são os primeiros programas de mestrado e doutorado no país antecedendo os periféricos que são UFF, UFG, UFPA, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFSCar e Unieuro que surgiram após a institucionalização da Ciência Política no Brasil que se deu por meio da atuação dos programas centrais. A Ciência Política na América Latina surgiu influenciada pelo Direito estudando temas de caráter jurídico. Com o passar do tempo ganhou autonomia e construiu seu campo próprio de conhecimento. No caso brasileiro um marco importante na institucionalização da Ciência Política foi a criação de entidades em que ela pudesse se desenvolver, os programas da UFMG e o IUPERJ (Carpiuc, 2013). Estes foram os dois primeiros se somando a estes os demais programas considerados centrais neste trabalho que permitiram a institucionalização da Ciência Política brasileira. Após o estabelecimento do campo de conhecimento da Ciência Política brasileira os programas periféricos surgiram. Neste trabalho, entende-se institucionalização como autonomia da Ciência Política brasileira em relação às demais ciências. Como dito anteriormente, o marco desta independência se dá no surgimento dos programas de pós-graduação como o mestrado em Ciência Política da UFMG que é o mais antigo do país, criado em 1966, e o doutorado em Ciência Política no IUPERJ em 1980, segundo doutorado do país, que já contava com mestrado desde 1969, exemplos pioneiros, porque os primeiros programas de pós-graduação em Ciência Política surgiram nestas instituições. A UFRGS cria seu programa de mestrado em 1973 e o doutorado nesta instituição surgiu somente em 1996. Em 1974, a USP criou o mestrado junto com o primeiro doutorado em Ciência Política (Madeira e Marengo, 2016).

Buscou-se mensurar a importância dos programas na institucionalização da Ciência Política brasileira no exterior, ou seja, seu reconhecimento externo. Para isto foi preciso ver a internacionalização, definida aqui como difusão e publicação de pesquisas realizadas por brasileiros em periódicos estrangeiros. Isto é demonstrado pelas publicações dos docentes em revistas internacionais que dão visibilidade ao conhecimento produzido no Brasil na área de Ciência Política. A hipótese a ser testada é a de que a internacionalização da Ciência Política está baseada basicamente nos programas centrais.

### **1.1 A Ciência Política no Brasil**

A Ciência Política brasileira se originou de um grupo formado em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro (Leite, 2010). Madeira e Marengo fazendo referência a Canêdo

relatam que é possível ver a influência da Ciência Política norte –americana sobre a primeira geração dos programas pioneiros que estavam localizados em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro (Madeira e Marengo, 2016). Segundo Keinert e Silva, para se analisar a autonomização da Ciência Política no Brasil como disciplina, faz-se necessário analisar as experiências do grupo de cientistas políticos de Belo Horizonte e o Rio de Janeiro, influenciada pela Fundação Ford por seus influxos internacionais.

A Fundação Ford mantinha eixos norteadores de suas operações e estímulo a viagens de estudo para o exterior tendo as universidades norte-americanas como destino invariável de cientistas políticos mineiros e cariocas. Esta incentivava financeiramente influenciando a institucionalização da Ciência Política no Brasil, a criação de novas instituições, como por exemplo, o caso pioneiro da doação destinada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, em 1965 (Keinert e Silva, 2010).

Como consequência da influência da Fundação Ford, os cientistas políticos construíram um cânone disciplinar para a Ciência Política brasileira, articulado com as inovações trazidas dos EUA. A reflexão desse grupo se baseava em duas questões: a emergência do Regime Militar e a recomposição do Regime Democrático no Brasil. O termo “Ciência Política” como designação de um campo disciplinar é um sinal expressivo da lógica que redefiniu os traços identitários de uma área de estudos designada anteriormente pelo termo “Política” atribuindo-lhe um caráter intelectual (Keinert e Silva, 2010). Segundo Leite:

a Ciência Política inicia sua institucionalização a partir da década de 1970 com as ações levadas a cabo pelo ‘grupo’ de mineiros e cariocas do “eixo” UFMG-luperj que, inseridos naquele processo geral de valorização do “político” são pioneiros na criação de espaços institucionais e acadêmicos dedicados especificamente à Ciência Política. Forma-se, assim, um campo *institucionalizado* de Ciência Política em torno de um grupo *interessado* na autonomia institucional e cultural dessa disciplina, que não se vincula a ela somente por empatia de objeto e que defende (1) a pesquisa empírica com proeminência quantitativa, (2) a institucionalização de um conjunto de práticas e disposições científicas e, em menor grau, (3) a autonomia do “político”, geralmente da política institucional. (LEITE, **Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica**. Revista de Sociologia e Política, 2010. p.10).

A institucionalização da Ciência Política brasileira se deu em um processo muito lento até meados de 1980 passando a ser acelerado a partir da década de 1990 (Leite, 2010). Entende-se institucionalização neste trabalho o estabelecimento da Ciência Política independente das outras ciências e no caso brasileiro o reconhecimento desta no exterior. Em suas origens a Política esteve ligada à Filosofia, uma vez que a Filosofia exercia uma autoridade sobre as áreas de saberes (Bulcourn e Vazquez, 2012). Apesar da perda de autoridade da Filosofia sobre a Política, esta enquanto ciência estava ligada ao Direito e a Economia, mas logo a Ciência Política se separa destas e se distingue da Sociologia (Araújo e Reis, 2005). Mörshbächer, Maglia e Peres também afirmam que a institucionalização da Ciência Política no Brasil se deu a partir da década de 1960, por intermédio de instituições como a UFMG e o luperj. A partir daí a formação da área de Ciência Política virou tema de debate entre autores há

mais de três décadas (Mörschbächer; Maglia; Peres, 2016). Tem-se como exemplos de fatores que contribuíram para a institucionalização tardia, a escassez, até a década de 1990, de Programas de Pós-graduação (principalmente de Doutorado) se somando a isto a criação tardia da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), fundada em 1986 (Leite, 2010).

O sistema de bolsas desempenhou um papel importante na composição de um grupo coeso no que tange ao padrão de carreira. Este modelo de bolsas estabelecido em Belo Horizonte, não chegou a ser autorreprodutível em sua plenitude. No início, a ausência de um currículo centrado nas disciplinas atinentes às Ciências Sociais obrigava os diplomados do Curso de Sociologia e Política a complementarem sua formação em outros centros intelectuais como a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), no Chile, e as universidades norte-americanas. A limitação de horizontes de oportunidades em Minas Gerais, posteriormente, nos locais em que não havia centros ou núcleos de pesquisa em condições de absorver os profissionais acadêmicos, fato que incentivou a migração intelectual para o Rio de Janeiro que passou a ser o paradeiro preferencial (Keinert e Silva, 2010).

O sistema de pós-graduação brasileiro é resultado da combinação de políticas universais das agências de fomento que possibilitou a formação de um sistema vigoroso de bolsas no país e no exterior e um sistema de avaliação dos programas (Martins, 2005). Como resultado da ação das agências de fomento, 84 docentes (36%) do universo estudado receberam bolsas para realizarem doutorado no exterior, seja na modalidade sanduíche (parcial) ou plena (formação completa no exterior). Em contrapartida, 149 docentes (64%) não tiveram experiência de formação de doutorado no exterior. Do percentual de docentes que tiveram experiência de formação no exterior, 15% teve essa experiência nos EUA, fato que tem relação com a influência da Fundação Ford sobre a Ciência Política brasileira. Na tabela abaixo é mostrado os países em que parte dos docentes brasileiros teve sua formação. O “não” representa os docentes que não tiveram formação de doutorado no exterior. Quando o nome da nacionalidade é precedido por “D.” significa doutorado pleno neste país, quando não, refere-se ao sanduíche. No exemplo, 21 (9%) dos docentes que tiveram formação de doutorado no exterior tiveram formação plena nos EUA (D.EUA) e 15 (6%) fizeram sanduíche nos EUA. Dos 118 docentes dos programas centrais, 47 fizeram sanduíche ou tiveram formação plena de doutorado no exterior, enquanto 71 destes não tiveram experiências estrangeiras no doutorado. No caso dos programas periféricos, dos 115 docentes 37 estudaram de forma parcial ou plena durante o doutorado no exterior, enquanto 78 destes não.

Conforme ilustração:

	País doutorado		Total
	Central	Periférico	
Alemanha	0,40%		0,40%
Argentina		0,40%	0,40%
Austrália	0,40%		0,40%
Canadá		0,40%	0,40%
D. Alemanha	1,30%	0,40%	1,70%
D. Espanha	0,40%	0,90%	1,30%
D. EUA	7,30%	1,70%	9,00%
D. França	3,00%	1,70%	4,70%
D. Holanda		0,40%	0,40%
D. Inglaterra	0,90%	2,10%	3,00%
D. Itália		0,90%	0,90%
Espanha	0,40%	0,90%	1,30%
EUA	3,90%	2,60%	6,40%
França	1,30%	1,70%	3,00%
Inglaterra	0,40%		0,40%
Não	30,50%	33,90%	64,40%
Portugal	0,40%	1,30%	1,70%
Total	50,60%	49,40%	100,00%

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Quem faz e como se faz Ciência Política no Brasil: Análise de teses e dissertações e perfil de docentes e discentes brasileiros”.

Seguindo a análise, quando se trata sobre os docentes que tiveram uma modalidade de formação no exterior, seja sanduíche, plena ou pós-doutorado calculados juntos em uma variável, o percentual aumenta. Ocorre certo equilíbrio porque 109 docentes (47%) não têm nenhuma modalidade de formação no exterior, mas 124 (53%) docentes tiveram ao menos uma modalidade de formação no exterior. No caso dos países que os brasileiros realizaram pós-doutorado, os EUA lidera o ranking, mas não de maneira significativa porque seu percentual se aproxima dos países como Inglaterra, França. Dos docentes que fizeram pós-doutorado no exterior, a maioria está nos programas centrais, 45 contra 32 dos periféricos. Enquanto 73 dos docentes dos programas centrais não realizaram pós-doutorado no exterior, 83 dos docentes dos programas periféricos também não.

Conforme ilustração:

	País do pós-doutorado		Total
	Central	Periférico	
Alemanha	0,90%	0,90%	1,70%
Brasil	3,40%	3,90%	7,30%
Espanha	1,30%	1,30%	2,60%
EUA	6,40%	3,90%	10,30%
França	3,90%	3,40%	7,30%
Inglaterra	5,20%	3,40%	8,60%
Itália	0,90%	0,40%	1,30%
México	0,40%		0,40%
Não	27,90%	31,80%	59,70%
Portugal	0,40%	0,40%	0,90%
Total	50,60%	49,40%	100,00%

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Quem faz e como se faz Ciência Política no Brasil: Análise de teses e dissertações e perfil de docentes e discentes brasileiros”.

No financiamento de bolsa sanduíche no doutorado, a Capes é a agência de fomento com maior atuação seguida pelo CNPq. Os dos programas periféricos, na presente análise, superam os docentes dos programas centrais no número de concessão de bolsas. Na análise temos 10 docentes dos programas periféricos que receberam bolsa sanduíche da Capes enquanto 7 docentes dos programas centrais receberam a mesma bolsa e no caso de concessão de bolsas pelo CNPq, os programas periféricos superam os programas centrais em apenas 1 contabilizando 3 bolsistas sanduiche dos PPG periféricos contra 2 dos centrais. No pós-doutorado (10%) dos 118 docentes dos programas centrais receberam bolsa de pós-doutorado da Capes, enquanto (7%) dos docentes dos programas periféricos receberam a mesma bolsa. Nas bolsas concedidas pelo CNPp para centrais e periféricos há uma equiparação com (3%) cada. No pós-doutorado a FAPESP teve participação importante concedendo bolsas para (6%) dos docentes dos programas centrais e (1%) dos programas periféricos. Há também um percentual significativo de docentes que ainda não realizaram pós-doutorado (28% dos programas centrais e 32% dos periféricos) achado que identifica um amplo campo aberto para o aumento da internacionalização da formação dos docentes de Ciência Política brasileiros.

## 1.2 Os programas de pós-graduação

A pós-graduação em Ciência Política no Brasil surgiu por meio deste eixo entre Minas Gerais e Rio de Janeiro. As universidades pioneiras foram UFMG e o IUPERJ. A estrutura da Ciência Política brasileira se dá na pós-graduação porque na graduação esta está vinculada às Ciências Sociais, apesar da existência de cursos de bacharel em Ciência Política, 12 atualmente (Mörschbacher; Maglia; Peres, 2016). Sobre o argumento de capacitação de pessoal técnico para atuação na esfera governamental,

as Ciências Sociais não escaparam da influência decisiva das áreas do Direito, Economia e Administração que compunham a estrutura curricular do curso atribuindo-lhe um perfil substantivamente diverso. (Keinert e Silva, 2010).

Como dito anteriormente, a criação dos PPG em Ciência Política do IUPERJ e da UFMG foram fator importante na institucionalização da Ciência Política no Brasil. Leite vê a institucionalização como o processo de estabelecimento de regularidades sociais que norteiam as ações dos indivíduos como regras, normas, valores sociais. Institucionalização e profissionalização são fatores indispensáveis para a independência, autonomia do campo da Ciência Política em relação aos campos das outras ciências. Os dois programas de pós-graduação destas instituições universitárias foram de suma importância para preparar o terreno para novos programas de pós-graduação em Ciência Política. Atualmente o Brasil conta com 43 programas de pós-graduação na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Destes programas, a Ciência Política tem sua representação em 15, 10 são de Relações Internacionais e 18 são de denominação diversa (Mörschbacher; Maglia; Peres, 2016).

Conforme Keinert e Silva:

A problemática da “institucionalização” formulava-se a partir da convergência de dois domínios que constituiriam os eixos principais de reflexão da nova geração de cientistas políticos: a formação do Estado nacional e a consolidação dos mecanismos formais de representação (Keinert e Silva. **A gênese da ciência política Brasileira**, 2010, p.7).

As transformações e alterações de perfis organizações e práticas acadêmicas no Brasil foi o contexto em que se situou o processo de construção da Ciência Política como disciplina autônoma. A forma de trabalhar dos cientistas políticos estava ligada ao ideal de um novo profissionalismo, decorrente dos influxos da Fundação Ford à criação de um sistema nacional de Pós-graduação. A Ciência Política juntamente com a Antropologia começaram a marcar terreno no campo acadêmico neutralizando, de certa forma, o jogo de forças que era até então amplamente favorável à Sociologia (Keinert e Silva, 2010). “Assim, um programa ideal de pós-graduação deverá formar um pesquisador com os recursos intelectuais necessários à promoção dessa meta” (Araújo e Reis, 2005). A meta se refere aos diferentes modos de produção de conhecimento na área de Ciência Política. O programa de pós-graduação que promove esta meta não pode se diferenciar da maioria dos programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil em linhas gerais e nos conteúdos obrigatórios. Parece ser contraditório com a diversidade de se produzir conhecimento, mas no Brasil há uma padronização dos programas de pós-graduação, fato que ocorreu em função da institucionalização acadêmica da disciplina no decorrer das últimas quatro décadas se somando a isto fatores como o sistema de avaliação institucional e a constituição e fortalecimento de



associações profissionais e de pesquisa (Araújo e Reis, 2005).

### 1.3 A produção acadêmica e a internacionalização

Pode-se dizer que há uma dependência teórica, dado que a Ciência Política brasileira não consegue se desvincular da Ciência Política norte-americana. A Ciência Política no Brasil, juntamente com a Sociologia brasileira se isola em relação a autores do Brasil e da América Latina. Soares aponta que há uma quase total ausência de referências a autores brasileiros, latino-americanos e demais países de terceiro mundo nos currículos dos cursos de pós-graduação oferecidos nos principais centros de pós-graduação (Soares, 2005). Tal fato mostra a relação de submissão da Ciência Política brasileira à produção dos países desenvolvidos. Logo, a ausência de referências a autores do terceiro mundo é uma forma de lhes negar crédito perdendo oportunidades de disseminar os conhecimentos produzidos no(s) próprio(s) país(es), continente.

A produção intelectual da Ciência Política brasileira carece de pesquisa quantitativa. Tem-se aí uma deficiência de conhecimento em métodos quantitativos e estatísticas. Dentre a maioria dos brasileiros que publicam pesquisas quantitativas, esta teve sua formação fora do Brasil (Soares, 2005). Na análise da presente pesquisa que se dá num universo de 233 docentes de Ciência Política, (53%) destes tiveram uma modalidade de formação no exterior, sanduíche ou pleno, enquanto o resto não teve. Este percentual elevado de docentes que tiveram formação parcial ou total no exterior talvez se dê pela carência dos programas de pós-graduação em Ciência Política em proporcionar uma formação metodológica que ofereça ampla oferta de métodos de pesquisa. No caso dos docentes que realizaram sanduíche temos o primeiro caso no ano de 1989 e o último em 2013. Almeida analisa os contornos da Ciência Política praticada no Brasil tomando como referência os grupos temáticos da ABCP que focam em temas como Teoria Política, Relações Internacionais, Representação e Partidos Políticos, Estado e Políticas Públicas, Economia, Instituições Políticas e Política. Analisando artigos publicados na Revista *Dados*, um dos principais desaguadouros da produção em Ciência Política no Brasil e o veículo de mais prestígio nos periódicos nacionais, entre 1996 e 2005, há foco nos temas citados anteriormente, exceto artigos sobre política internacional que são enviados para revistas especializadas. (Almeida, 2005). A revista *Dados* não representa o conhecimento dos cientistas políticos brasileiros em sua totalidade, mas é um periódico de longevidade temporal, porque acompanha a Ciência Política desde o início de sua institucionalização no Brasil na década de 1960 e desde a criação do sistema de avaliação de periódicos da Capes, a revista se mantém nas posições mais elevadas do *ranking* (*Qualis A*, A1) (Madeira e Marengo, 2016).

Assemelhando-se à Ciência Política norte-americana que oscilava entre a História, Filosofia, Economia, Sociologia, a Ciência Política brasileira também se relacionou com outras áreas de conhecimento, fato determinante em sua dinâmica interna e produção acadêmica. Decorrente deste fato se percebe que a Ciência

Política brasileira tem um baixo grau de autonomia podendo ser vista como prematura (Leite, 2010). A dificuldade de brasileiros para publicarem em revistas internacionais está relacionada ao fato que o percentual expressivo de autores que publicam nestas revistas está vinculado às instituições destes países ou vêm de outros países centrais (Almeida, 2005). Mesmo com estas dificuldades os cientistas políticos brasileiros têm conseguido publicar em revistas internacionais dando visibilidade à Ciência Política brasileira no exterior. Tanto docentes de programas centrais como os de periféricos conseguiram publicar em revistas internacionais classificadas nos *Qualis* A1, A2 e B1, os índices mais importantes na avaliação da Capes. No universo estudado dos 233 docentes, no somatório apenas (23%) destes não possuíam publicações internacionais que se enquadrassem nos índices A1, A2 e B1 do *Qualis* da CAPES sendo destes (6%) dos programas centrais e (17%) dos programas periféricos. O percentual maior de docentes que não possuem publicações no *Qualis* A1, A2 e B1 (barra “0”), está nos programas periféricos (17% de 115 docentes), enquanto nos programas centrais o percentual é baixo (7% de 118 docentes).

Conforme tabela:

Publicações em Qualis A1, A2 e B1			
N publicações	Central	Periférico	Total
0	5,60%	17,20%	22,70%
1	4,70%	7,70%	12,40%
2	5,60%	2,10%	7,70%
3	3,90%	3,90%	7,70%
4	4,30%	3,40%	7,70%
5	2,10%	1,70%	3,90%
6	3,40%	3,40%	6,90%
7	3,00%	0,40%	3,40%
8	2,60%	1,70%	4,30%
9	1,30%	1,30%	2,60%
10	2,10%		2,10%
11	0,40%	1,70%	2,10%
12		0,90%	0,90%
13	0,90%		0,90%
14	1,70%	1,30%	3,00%
15	1,30%		1,30%
16	2,10%		2,10%
17	0,90%	0,90%	1,70%
18	1,30%		1,30%
19	0,40%		0,40%
20	0,40%	0,90%	1,30%
21	0,90%		0,90%
22	0,40%	0,40%	0,90%
25	0,90%		0,90%
26	0,40%		0,40%

28		0,40%	0,40%
Total	50,60%	49,40%	100,00%

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Quem faz e como se faz Ciência Política no Brasil: Análise de teses e dissertações e perfil de docentes e discentes brasileiros”.

Desde março de 2015, data da coleta dos dados aqui analisados, os *Qualis* das revistas podem ter sofrido mudanças, das 231 publicações em revistas estrangeiras, 118 são publicações de programas centrais e 113 de periféricos. Este dado refuta a hipótese de que apenas programas centrais dão visibilidade a Ciência Política brasileira no exterior. Os programas periféricos também têm participação em levar a Ciência Política brasileira para fora do país.

A participação de programas centrais e periféricos em levar a Ciência Política brasileira para o exterior aponta para qualificação dos programas. Isto permite uma descentralização do conhecimento nos programas centrais expandindo aos periféricos. Assim a Ciência Política brasileira está bem estabelecida porque todos os programas contribuem para sua divulgação e ensino. Em sua totalidade a produção do conhecimento da disciplina no Brasil está bem distribuída e representada no exterior.

### 2.3. A visibilidade mundial da Ciência Política brasileira

Sobre o questionamento sobre a visibilidade que a Ciência Política brasileira tem no mundo, o consenso de quase todos os autores que se manifestam sobre o tema, é o de que tal visibilidade é praticamente insignificante (Soares, 2005). Uma reflexão que pode ser feita sobre a visibilidade da Ciência Política brasileira é sobre a análise das redes de colaboração científica.

Mörschbacher, Maglia e Peres definem rede de colaboração como “conjunto de interações que ocorrem dentro de um determinado contexto social de determinada área do conhecimento, entre dois ou mais indivíduos, que facilitam a realização de uma pesquisa” (Mörschbacher; Maglia; Peres, 2016). Por intermédio desta colaboração são estabelecidas redes de comunicação, compartilhamento de ideias e recursos para difundir a informação com uma divisão das atividades na produção de conhecimento. (Mörschbacher; Maglia; Peres, 2016). Esta parceria de cooperação entre pesquisadores pode se dar no âmbito internacional, fato que contribuiria para disseminar a Ciência Política brasileira pelo mundo. Além de dar visibilidade à Ciência Política brasileira também pode libertá-la da dependência teórica colocando-a em igualdade com países centrais (desenvolvidos), caso ocorra uma parceria assim, na produção de conhecimento.

Segundo Almeida, a institucionalização da Ciência Política no Brasil foi completada graças à refundação da ABCP, entidade científica própria, que em 1996 contava com aproximadamente 350 cientistas políticos afiliados (Almeida, 2005). Se comparada, por exemplo, à *American Sociological Association* que foi fundada há mais de cem

anos e contava com 14.000 sócios pagantes (Soares, 2005), a ABCP é pequena pelo número de associados.

Conforme Soares:

Somente um brasileiro publicou a *American Political Science Review*. As razões para essa dramática exclusão são muitas e devem ser compreendidas: em primeiro lugar, um relatório do editor mostra que somente 0,2% são aceitos diretamente; outros 0,4 % tem aceitação condicionada (a acatar as recomendações) na “primeira rodada”. Uma percentagem muito alta (91,4%) é rejeitada logo de saída. A opção favorável mais comum é “*revise and resubmit*”: não garante aceitação, mas significa um estímulo para que o(s) autor(es) leiam os pareceres e revisem o artigo, voltando a submetê-lo. *Não* é um compromisso de publicação; porém, dos que são resubmitidos, 85% são aceitos. Em 2002-2003, foram enviados 672 artigos, dos quais 546 eram originais e os demais eram resubmissões. (SOARES, Gláucio Ary Dillon. **O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil**. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org). Para onde vai a Pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil São Paulo, Bauru. EDUSC, 2005, p. 80).

Em conformidade com Soares, no universo do banco de dados do presente trabalho, há somente uma publicação de docente brasileiro na revista norte-americana *APSR*, docente vinculado a um programa central, a UnB. Este único docente conseguiu publicar na *APSR* em seu terceiro artigo internacional, em coautoria, um caso de rede de colaboração. Essa revista muitas vezes se fecha para os pesquisadores de seu país, o que dificulta as publicações de brasileiros neste veículo. Caso outros cientistas políticos já tenham publicado neste veículo e não estavam vinculados a um departamento específico de Ciência Política no momento da coleta dos dados, suas publicações não são contabilizadas.

Nota-se que os dados de Soares são referentes ao ano de 2005, fato que mantém semelhança em 2014. Em uma variável que analisa as publicações dos docentes em revistas estrangeiras, apenas um docente conseguiu publicar nesta revista sendo esta publicação a terceira experiência com revistas estrangeiras deste docente. Segundo Soares, publicar na *APSR* é um trabalho dificultoso independente de quem quer que deseje publicar. As dificuldades são, na verdade, para “não-americanos”: conforme dados, entre 1996 e 1999, (91%) e (97%) dos primeiros autores naquela revista estavam vinculados às instituições norte-americanas (Soares, 2005). É possível ver a dificuldade dos países considerados periféricos (subdesenvolvidos) como o Brasil publicarem em uma revista norte-americana do nível da *APSR*. Neste período de 1996-1999 “*instituições europeias representavam perto de 3% dos autores e os do Oriente, Europa Ocidental, Oceania, África e América Latina juntos representavam outros 3%, aproximadamente*” (Soares, 2005) no que diz respeito às publicações na *APSR*. Apesar da dificuldade os EUA são o principal destino para os artigos dos docentes brasileiros. A maioria dos docentes não tem publicação internacional. O fato de o EUA ser o principal destino das produções brasileiras permite um diálogo entre um país desenvolvido e um subdesenvolvido. O “não” representa os docentes que não possuem artigo internacional. Os programas centrais superam os periféricos em publicações nos EUA, 12% dos centrais e 3% dos periféricos, mas em países

considerados centrais como França e Inglaterra, há uma equiparação porque os programas centrais superam os periféricos em apenas (1%). Conforme levantamento do presente trabalho, tanto programas centrais, quanto programas periféricos têm participação nas publicações internacionais referente à Ciência Política brasileira, mas os programas centrais têm um percentual maior nesta participação com (35%) das publicações internacionais mais que o dobro dos periféricos com (17%).

Destino dos artigos			
	Central	Periférico	Total
Alemanha	1,30%		1,30%
Argentina	2,60%	1,30%	3,90%
Bélgica	0,40%		0,40%
Canadá	0,40%		0,40%
Chile	2,60%	0,90%	3,40%
China		0,40%	0,40%
Colômbia		1,30%	1,30%
Cuba	0,40%		0,40%
Espanha	2,10%	1,70%	3,90%
EUA	12,00%	3,40%	15,50%
França	3,90%	2,10%	6,00%
Guatemala	0,40%		0,40%
Inglaterra	3,90%	3,00%	6,90%
Itália		0,40%	0,40%
México	2,10%	0,40%	2,60%
Não	15,50%	32,60%	48,10%
Nicaragua	0,90%		0,90%
Perú		0,40%	0,40%
Portugal	1,30%	0,40%	1,70%
Rússia		0,40%	0,40%
Venezuela	0,90%	0,40%	1,30%
	50,60%	49,40%	100,00%

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Quem faz e como se faz Ciência Política no Brasil: Análise de teses e dissertações e perfil de docentes e discentes brasileiros”.

Conforme Soares, a Ciência Política brasileira tem uma insignificante influência no mundo. Um dos fatores apontados para esta minúscula influência é a língua, o inglês, e que ainda não havia publicações dentro do Brasil neste idioma. Publicar nestas revistas dá mais prestígio, porém estas são as que têm maiores taxas de rejeição. (Soares, 2005).

É de suma importância as publicações dos docentes porque por meio destas se demonstra o conhecimento produzido dentro do Brasil. Os EUA é o principal destino dos artigos dos docentes brasileiros. Entretanto as publicações de docentes brasileiros também vão para outros países e continentes. Isto permite um diálogo teórico com

outras escolas de pensamento político. Tanto programas centrais quanto periféricos “exportam” a Ciência Política brasileira por meio de publicações internacionais, mas a participação dos programas centrais é mais relevante neste processo. Nota-se que o maior percentual de docentes que não têm publicação internacional está nos programas periféricos (“não”). O maior percentual de publicações em países centrais (desenvolvidos) como EUA, França, Inglaterra, Alemanha, por exemplo, está concentrado nos programas centrais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se na análise dos dados que tanto programas centrais, quanto programas periféricos contribuem para internacionalização da Ciência Política brasileira. Os programas centrais, pioneiros na institucionalização da Ciência Política no Brasil, não são os detentores da produção de conhecimento, apesar da maior expressividade nas publicações em relação aos periféricos. Ainda assim as publicações internacionais não estão baseadas somente nos programas centrais, porque os periféricos também têm participação nas publicações internacionais. Os programas periféricos também têm sua parcela de contribuição nesta produção, inclusive em publicações internacionais. O aparecimento de publicações de docentes dos programas de pós-graduação, centrais ou periféricos, em periódicos internacionais dá valorização à pós-graduação brasileira.

Apesar de autores que escreveram sobre o assunto da representatividade da Ciência Política brasileira no exterior, mesmo que classificada como insignificante esta representatividade, está sendo expandida pelo mundo por meio dos periódicos internacionais. Mesmo com os empecilhos que brasileiros encontram para publicarem em alguns periódicos de países centrais, ainda que em outros veículos, os brasileiros conseguem publicar seus trabalhos nestes países.

A formação de docentes com experiência no exterior das duas modalidades de programas beneficia o quadro docente brasileiro quando esses retornam ao Brasil. A formação no exterior que é uma etapa da internacionalização, a presença de cientistas políticos qualificados nos programas centrais e periféricos permite a expansão de ofertas para egressos evitando centralização em um programa ou docente. Os programas centrais, em sua maioria estão concentrados na região Sudeste do Brasil, com mais um no Centro-Oeste e um no Sul. Por meio dos programas periféricos as demais regiões do país são atingidas com uma oferta qualificada de pós-graduação, fato que rompe com barreiras regionais.

A ausência de referências teóricas a autores brasileiros e latino americanos nos currículos dos PPG brasileiros é um grave problema. A dependência teórica em relação aos países desenvolvidos deve ser superada. É necessário que a Ciência Política brasileira dê mais valor ao conhecimento produzido na América Latina e dialogue com os demais países latino-americanos fazendo um bloco de produção de conhecimentos e publicações entre os países latinos. O destino de 24% das publicações dos programas centrais foi a América Latina entre Argentina, Chile, Cuba e Venezuela. As publicações



dos programas periféricas destinadas à América Latina representavam 25% do total entre Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Tanto programas centrais, quanto programas periféricos têm participação na imagem do conhecimento produzido por brasileiros em periódicos estrangeiros, mesmo que o percentual maior de publicações nos *Qualis A1, A2 e B1* é dos docentes dos programas centrais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Ciência Política no Brasil, avanços e desafios**. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org). Para onde vai a Pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil São Paulo, Bauru. EDUSC, 2005, p. 87-103.

ARAÚJO, Cícero; REIS, Bruno P. W. **A formação do pós-graduado em ciência política**. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org). Para onde vai a Pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil São Paulo, Bauru. EDUSC, 2005, p. 35-54.

BULCOURF, Pablo; VAZQUEZ, Juan Cruz. **La Ciencia Política como profesión**. POSTData Revista, 2012. Disponível em < <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-ciencia-politica-como-profesion-pablo-bulcourn-juan-cruz-vazquez/> > Acesso em 08.01.17.

CARPIUC, Cecília Rocha. **¿Hacia una hegemonía del “modelo mainstream norteamericano”? Enfoques de la ciencia política en América Latina (2000-2012)**. Disponível em < [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131021110757/rocha\\_informefinal.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131021110757/rocha_informefinal.pdf) > Acesso em 10.07.17.

KEINERT, Fábio Cardoso; SILVA, Dimitri Pinheiro. **A gênese da ciência política Brasileira**. Tempo Social, 2010. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702010000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702010000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 08.10. 2017.

LEITE, Fernando Baptista. **Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica**. Revista de Sociologia e Política, 2010. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300011)> Acesso em 01.12.2016.

MADEIRA, Rafael Machado. **Quem faz e como se faz Ciência Política no Brasil: análise de teses e dissertações e perfil de docentes e discentes brasileiros**. Pesquisa.

MADEIRA, Rafael Machado; MARENCO, André. **Os desafios da internacionalização: mapeando dinâmicas e rotas da circulação internacional**. Revista Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n19/2178-4884-rbcpol-19-00047.pdf>. Acesso em 27.05.17.

MARTINS, Carlos B (Org.). **Para onde vai a Pós-Graduação em Ciências Sociais no Brasil**. Bauru, SP: Edusc, 2005.

MÖRSCHBÄCHER, Melina; MAGLIA, Cristiana; PERES, Paulo Sérgio. **Mapeando a pesquisa na Ciência Política brasileira: áreas temáticas e redes de colaboração nos programas de pós-graduação**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível em: < [http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469067129\\_ARQUIVO\\_ARTIGOABCP2016-MORSCHBACHER,MAGLIA,PERES.pdf](http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469067129_ARQUIVO_ARTIGOABCP2016-MORSCHBACHER,MAGLIA,PERES.pdf) > Acesso em 08.01.17.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil**. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org). Para onde vai a Pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil São Paulo, Bauru. EDUSC, 2005, p. 55-86.

## CITIZEN COMMUNICATIVE ECOSYSTEM: CONFIGURATIONS OF THE CITIZENSHIPS OF THE GLOBAL SOUTH. <sup>1</sup>

**Sandra Nieto Useche**

Universidad Autónoma de Colombia

Bogotá-Colombia

Professor, Principal Investigator, Project “Investigating reading and writing in the University: the teacher investigator mediator and autonomous research apprentices”, Call 27 SUI 2017-II, Universidad Autónoma de Colombia.

PROSPAL Doctor, Social and Political Processes in Latin America, ARCIS University of Santiago de Chile (2016). Master in Education with Emphasis in University Teaching of the National Pedagogical University (2007); Specialist in Communication-Education of the Universidad Central Foundation, Bogotá, Colombia (2003); Social Communicator-Journalist of the Autonomous University of the Caribbean of Barranquilla, Colombia (1984).

*“Global South refers to a set of countries, social groups, to those nations that were subjected to the violent forms of oppression, exclusion and exploitation: capitalism, colonialism and patriarchy”.*

Bidaseca, Meneses, Santos, 2017, p.2

**KEYWORDS:**ecosystem, citizenship, democracies, global south citizenships.

**SUMMARY:** The purpose of this theoretical

proposal is to recognize the elements that are articulated in the ecosystem as a self-formative-formative process of configuration of citizenships, in which socializing institutions, media, ICTs, mediations and transmediations influence and weave in tension between the local-global. The theory is a reference that allows us to delimit an aspect of a social phenomenon on which interest is centered. The discussion about citizenship starts from its traditional western conception to the notions that unfolded as a consequence of the changes of the current society, for example, glocal citizenship. That is why it opens the space to think about the condition and constitution of the citizenship, with its particular project or that is articulated with social groups, collectives, formal and informal organizations that live collective action, collective citizenships; consequently it has tried to establish a distance with the conceptions that reiterate the indifference of citizens, the citizenships without citizens, the weak democracies without democrats; also, it recognizes the conformation of abstensionist, organized or disorganized groups, that do not militate, nor have militated in a political party, or that have deserted (before the atomization and proliferation of parties with hybrid affiliations) or

---

<sup>1</sup> The contents of this article are based on the presentation “Ecosistema ciudadano: una aproximación teórica. Las ciudadanías y democracias emergentes”, 9° Congreso ALACIP, Montevideo, 2017. Thanks to Vivian Moreno Zelinka, Juris Doctor Vermont Law School 2016 for her guidance and advice and to Alejandro Ferrer Nieto, Anthropology student from the Universidad Nacional de Colombia, for his proofreading.

of those that do not accept labels: right, or left: abstentionist; a sample of ideological fragmentation.

## PRESENTATION

At the opening of the International Course on *Thought and situated struggles for a cartography of the South*, Boaventura de Sousa Santos (2017) states that “an epistemological and political emancipation project should be based on three orientations: learning that the South exists; learning how to go South; learning from the South and with the South. Knowing from the South and with the South requires producing another political and epistemic orientation “. Those of us who share this perspective intend to guide our studies, research and practices in this regard. In addition, we are challenged by his assertion that “Eurocentric critical theory and left politics have historically been developed in the global North, the most innovative and effective transformative political practices of recent decades have been occurring in the global South.” Therefore, it poses political and epistemic challenges.

The purpose of this theoretical proposal, with projections towards practice, is to recognize the relationships that are established between traditional socializing institutions and emerging ones (media, ICT, physical and virtual social networks) in local-global tension; and that, imbricated, affect the process of configuration of citizenships. The theory constitutes a reference that allows to delimit an aspect of a social phenomenon as a center of interest; here a proposal is presented and argued that aims to articulate, from the school and the university, fragmented projects with common ideals of the different social institutions; and the essential elements - which are interwoven in the constitutive dynamics of collective citizenship - of the citizen communication ecosystem are described.

The discussion about citizenship starts from its traditional conceptions, inherited from the global North to those that unfold as a consequence of the changes in society; global citizenships in tension with the local ones. It opens the space to think about the condition and constitution of the citizen, the transformations of the citizenships of the *global South*; the configuration of local citizenships with regional and global projections; and, the ways of living them as a collective action.

## AN ARTICULATING THEORETICAL BET

The general objective of this proposal is to offer the so-called *socializing institutions* - especially the university and the school - a project linked to their IEP, their mission and vision; a space that allows them to recognize the elements that are articulated in the *ecosystem* (natural environment, built, virtual), understand and establish concrete relationships, in a joint task: *the self-formative-formative process of configuration of citizenships*; in which both the traditional socializing institutions and the media, ICT, and virtual social networks affect; in a dynamic of *mediations*, transmediations and

hypermediations; because there, in the ecosystem, in the interaction with the diverse other, is where transactions of power, resistance and subsistence are carried out; in all these dimensions, in local-global tension, the citizenships that we want to make visible are being configured: the *citizens of the global south*, which hybridize with traditional citizenships.

We will observe the (local/regional/global) ecosystem, in a broad sense, according to the temporal spatial situation where the project is located, the conceptions of *State and democracy* that have been built - including the persisting elements of the colonial western heritage in Latin America and the Caribbean; with the contributions of the independence revolutions of the creole elites, the mestizos, indigenous, “blacks of independence” and slaves; the great achievements of the resistance forces of the original ancestral peoples and of the traditional social movements and the new concepts that are experienced and emerge in a country that is part of the region, Colombia, with a *Participatory Democracy* in a *Social State of rights*, instituted and institutionalized through the *Political Constitution of Colombia* of 1991, after a long process that lasted one hundred years under the formal, centralist and representative democracy State of Law; here, in this scenario, are located the educational institutions, schools and universities that train critical citizens. Therefore, the aim is to articulate the particular project of the socializing institutions, with the local, national, regional and global community. And, to establish relationships between private and collective citizenships through the action of diverse groups that seek the solution of social problems.

The discussion on citizenship stems from the traditional notion of social citizenship, rights and duties - inherited from the global North - that has been deployed as a consequence of historical changes, to the notions of emerging, universal, digital, multicultural, global citizenships, of consumption, glocal, etc. Then, the stage opens to think about the condition and constitution of the citizenships of the global south; for this it is urgent to take distance from the modeled, imposed, adapted conceptions and those that reiterate the indifference of the citizens; overcoming perspectives that promulgate the existence of a democracy without citizens, indifferent citizens, apathetic towards the practices and the way of living citizenship. Boaventura Santos de Sousa (2012) affirms that Southern epistemologies place us in the current socio-political context, although it is difficult to define it, that definition depends on our position within the world system: it is not the same to be born and live in Europe, Asia, Africa or America because their realities are completely different; as are the political positions of the subjects, individual or collective; some, close to dominant classes or groups and others, to oppressed classes or groups.

Therefore, it is an alternative proposal that would make visible the different expressions of citizenship; gestated from a counter-hegemonic globalization (Santos, 2011) that gathers the projects or initiatives of the groups, movements of an alternative nature of civil society, which are opposed to the modern civilizational model, in a period of supposed democratization, and try to overcome the social disintegration as a result

of structural policies, global deregulation, the precariousness of work that disperses citizens and the concentration of wealth. A proposal that responds to the commitments and responsibilities that intellectuals of the social sciences have today: to reflect on the exercise of citizenship, as a form of social emancipation, as proposed by Santos (2006), to assume innovation in the science that leads to a science of action, and citizen, identifying the problems of a hierarchical society, organized from small centers towards the semiperiphery and periphery; but, that looks for possibilities of alternative relations between those established poles in the world-wide system.

In this way the center of interest is located in the population groups that structure the experience of collective citizenships, which fight and claim sovereignty, which are identified with the ideals of indigenous peoples, ethnic groups, workers, religious communities, displaced, youth, women, among others; those who fight for the respect of universal rights, and the recognition of other rights that derive from the sovereignty of natural resources, their preservation, and their sustainable use. Emerging struggles of community initiatives, which become local movements faced with translocal powers, hence there are different forms of social emancipation. Thus, it is pertinent to remember that “resistance to oppression is a daily task, carried out by anonymous people, outside the attention and without that resistance the transnational democratic movement is not self-sustaining” (Santos, 2005, p.20).

## **CITIZENSHIPS: PROCESS AND MEDIATION**

In the first instance, I agree with the definition of citizenship as a historical, mobile process, in whose dynamics a citizen subject is constituted (Alguacil, 2002); highlight the convergence with the notion of Joan Keith Fernández (2017): “citizenship is better understood not as a state, but as a process; that is not limited to interaction with the state, on its own, but a variety of social institutions.” Therefore, it requires exercise and citizen action, in tension between the traditional-alternative, local-global, unitary-pluridiverse, consumer-prosumer. This exercise and citizen action are only possible in a space where subjects exchange meanings; direct and give meaning to their actions; that space is none other than the democratic public sphere, as identified by Fleury (2005).

Citizenship is a mediation between the democratic institutions that represent the Social State, it is situated in the social sphere; allows the participation and interaction between State and civil society, between public and private; in its civil and political dimensions, it enables integration, the creation of civil links, social cohesion in the dynamics of power; it promotes the construction of a political community that seeks to overcome the hegemony, domination, coercion that generate processes of exclusion, as well as inclusion from a symbolic dimension, which defines and reproduces rules because it is a community of meanings. Here, it is proposed to think of it from a communicative ecosystem of configuration of citizenships, because this conception



would overcome the neoliberal tendency to: hierarchize the individual, deny the conflict, subjugate the action of the collective subjects; and take on the challenge of promoting the diverse dimensions that make up citizenship: civic, egalitarian, legal, institutional and historical. Fleury (2005) states that in the public dimension the mediation between the State and society is rescued, rights and duties are materialized; this is how the political community is restored and revitalized.

A citizen is configured in the process of socialization in which the city participates (State, government, politics, religion), the family, the school, the media, ICT and the virtual social networks with which it interacts; but in today's society solidarity values have been eroded, the class structure has been altered, greater weight has been given to the professional middle classes that entered the system of service provision that eliminated the presence of collectively organized workers who claimed greater social justice. The emancipatory perspective of the citizenship lost strength when faced to a strong slogan of consumption; thus, the active citizen became a passive consumer, which led to "the current consumerist individualism, expression of the erosion of collective identities" (Fleury, 2005).

The society of consumption, of risk, offers no certainties, is characterized by social, political, economic and cultural transformations; the traditional foundations, which supported the family, the school, the church, the State, gave in to the continuous changes, which are still being experienced. Ulrich Beck (2008), states that it is a global society that is intermingled with the National State, by the multiplicity of social circles, communication networks, market relations and ways of life, which go beyond their territorial borders. Another of its features is mobility, virtuality, which allows large capitals to be transferred to transnational entrepreneurs; a new generation of top executives who worship the stock market, because they discovered the "magic formula" of wealth: capitalism without work and without taxes; the reduction of jobs; the gradual formation to be a real and virtual consumer; globalism as the ideology of the domain of the world market, of liberalism, which displaces political activity; a global society before a horizon characterized by multiplicity and the absence of integrability, which opens up, is produced and preserved in activity and communication. (Beck, 2008).

Consequently, the following critical questions are identified: how to overcome excessive concern for the particular project, how individual citizenships would be articulated with collective ones; how to go from the local to the national character, a matter that would involve the State, the population and the territory. That is why it is necessary to show how initially the media, then ICTs and networks mediated - and still mediate - in the creation of public opinion, which at the same time are part of the process of socialization, of the configuration of citizenships. Political rights and political citizenship would not be exercised effectively without access to information, because "the ability of civil society to provide content for state action through the public sphere is what guarantees democracy and, ultimately, it creates the conditions for the legitimate exercise of power: power as a representation of the values and interests of citizens



expressed through their debate in the public sphere “(Habermas cited by Castells, 2012). Different ways of producing senses, wisdoms, knowledges are experienced; we participate in different social groups, such as family, neighborhood, religious, school, labor, political, sports, community that correspond to the built environment, to the city; simultaneously, it is presumed through the media and its virtual forms, through the social networks through the devices, through the different ways of accessing the network, in a dynamic that induces us to connect and express our opinion, be it iconic or written way; spontaneously, consciously, citizenly. Being citizens of the countries that make up Latin America and the Caribbean - Latin American citizens of the global south -, leads us to take up Garcia Canclini (2002) who claimed that in the middle of the 20th century we belonged to a nation, from which we related to others, it contained the citizenship and was the mediator to interact in other borders; Latin Americans were united in the Spanish and Portuguese languages, but in Peru, Bolivia, Ecuador, Mexico, Paraguay and Guatemala indigenous languages were recognized, while others ignored them. In the schools they taught us a shared history and some felt united by the Catholic religion. Only when we move away from our insular territory do we size it and discover the sister voices (Cortázar cited by García Canclini); also, it is only possible to recognize ourselves as Latin Americans when we travel and live our region; the artists, writers, painters, sculptors lived and expressed it: Pietri, Asturias, Borges, Cortázar, García Márquez, Huidobro wished their countries and valued Latin America (Sommer, cited by García Canclini, 2002).

In these decades others cross the region: migrants, businessmen, students, teachers, also artists, political leaders, and leaders of social movements; now it is difficult to think about a nation, a knowledge of the different groups of each country. García Canclini (2002) recognizes the strong differences between Chileans, Nicaraguans, Brazilians, Mexicans, Uruguayans; diversity is evident, hence the problem when trying to maintain integration projects or the segmentation caused by cultural industries. So, it's worth asking, what happens to those who refuse to communicate through the network; or the exclusions caused by the unequal socioeconomic conditions that prevent guaranteeing a dignified life. Every day the democratization of access to the network is naturalized: we are a users, we have passwords; we already find it impossible to work, investigate, study, be in our housing space without access to these means and devices; I mean the urban space, the citizen space. This false democratization makes the citizen forget the problems of poverty, education, health, housing, mobility; but, it does reiterate its concern because of the increasing insecurity in the cities. And, political participation is reflected in the statistics: a high rate of electoral abstention.

For this reason, it is expressed that communication, self-training, education, citizen practices converge in that implicit and explicit process that is lived, consolidated or diluted in the everyday; reality is built every day, because every day you are a citizen, decisions are made in the face of daily events that affect individually, and collectively; situations that the citizen lives in his own flesh and that move him to speak, to think, to

make decisions about the projects of city, country, region, world; without this process, in some cases, being explicit. Saying Santos (2011) is a matter of “mentalities, socialities, ways of living and living together” (p.14).

## **STATE, DEMOCRACIES AND CITIZENSHIPS**

In this proposal, the theory becomes a reference that allows me as a researcher to delimit this aspect of a social phenomenon on which my interest is focused, in order - in the first instance - to identify, define and describe its essential elements; that are intertwined in the citizen constitutive dynamics in what I have called the communicative ecosystem of citizenship configuration. The theory in social research, according to Torres (2004), from a critical perspective, makes it possible to read, interpret and understand social reality; it is a mental construction that emerges from a historical context from which the process of the constitution of a citizen of the global south in today's society will be approached, whose traditional socializing institutions changed; in a period -1980 to the second half of the decade of 2010- in which the region undergoes a phase of democratic transformation; therefore the theory is considered a conceptual system, an articulated set of relations between concepts and propositions; and, that from there, makes it possible to recognize the constitutive concepts of what is proposed: a theoretical approach to the citizen ecosystem, to read the forms of individual and collective civic manifestation.

According to Gootes and Le Comte (cited by Torres) informal or intermediate theories emerge from the complexity of the social sciences; the qualitative researcher is situated in the symbolic world full of meanings. From this perspective through theorization, social dynamics are observed, interpreted, and expressed; and, it is the basis for constructing our own conceptual models.

Therefore, it is proposed to see and recognize the emergence of other forms of expressing citizenship in the networked society, connected with the social groups with which they interact; without getting to the excess of identifying as isolated citizen's messages through a whatsapp, twitter, in the virtual social networks; those are only opinions on any subject; the opinion is not sustained, it is expressed without the spirit of convincing or persuading, without assuming a political position on the issue in question. It is intended as a configuration without nostalgia of what was citizenship; without ignoring the historical legacy; resituating citizens included or excluded, fragmented, immersed in their particular project; those who cross the city in the midst of insecurity, the traffic jams, the pickpockets, the hunger rummaging through the garbage, living and sleeping under the bridges, asking for alms at the traffic lights; squeezing their lives in mass transport, looking indifferently at the hand that stretches asking for a coin, or selling a picture of the child Jesus, a book -without a recognized publisher- with the formula to earn money or that remedy health problems; citizenships that emerge in a democratic, just, equitable society as prescribed in the constitutions, government plans, accountability or reports of the authorities supported with statistics that show

proximity to the desired achievement; a society that changes its qualification according to the decade and the prevailing economic model: modern, in the way of development, development for social change, sustained and sustainable.

The aim is to observe the emerging citizenships between representative liberal democracy, the prevailing hegemonic model that has consolidated the distance between representatives and represented, inequality, social exclusion, since the interests of small elites prevail. And a participatory democracy, whose dynamic aims to overcome inequalities through the recovery of citizenship. The ideal would be to complement the representation and democratic participation (Santos, 2005). In spite of the criticisms and the consequent debate that it generates, democracy continues in force as a form of ideal organization of a just and equitable society; therefore, it requires social and institutional innovation in the resolution of the ruptures with established traditional forms (Santos, 2005). As a dynamic and historical process, it is pertinent to observe how the subject is situated in a society where local, national, regional and global relationships are established; which undergoes accelerated and profound changes, social reorganization, transformation and decentering of politics - a sphere that had lost its centrality in the organization and conduct of social life - caused by the expansion of the market as a mechanism of decentralized coordination among people, but, that in itself does not produce some rules of the game; therefore, social life requires political coordination, as Lechner put it in the 2000s. Democracy is assumed as a political regime, in which the existence of two conditions of national political systems is recognized: the democratic condition and the long process of democratization; the contribution of Robert Dahl (1989) is significant, his vision is located in the classical conception, which focuses his interest on the procedures of the democratic regime. An integral definition supports its analysis in the social, political and historical dimensions, which connected in a reciprocal way give it meaning and density. This allows us to observe that democracy is a historical formation that has penetrated society and the State, conceived as a kind of political regime that represents the will of citizens, an ideal that modern societies want to achieve, or a utopia that will be established and achieved in a certain society. That is why the political decisions of the different actors, about the transformations that a democratic regime permanently lives, are projected on the citizens of a certain country. Democracies and citizenships are assumed as historical, political, social processes, etc., in permanent construction; they are dynamic phenomena, in movement, unfinished.

In the journey through the paths of participatory democracy, a project coordinated by Santos (2005), it is assumed that “globalization is not something radically new” is the exponential expansion of cross-border relations that transform “the scales established in the social fields of the economy, society, politics and culture” (p.14); is the set of unequal social relations, so it would be consistent to talk about globalization. One, the dominant, hegemonic; the other, counter-hegemonic globalization, a response in which global local initiatives, of different social groups, would be inserted, assumed as forms of

resistance to oppression. A non-hegemonic conception of democracy departs from the homogenizing forms of organization of society because it recognizes human plurality; consequently, assuming it requires the articulation between social and institutional innovation and recognizes the cultural contributions of society (Santos, 2005).

In addition, the author recognizes in this project something new, in the current situation, is that these cross-border relationships and ICTs have profoundly altered the temporal and spatial scales of social action. Thus, the turbulences in the temporal scales are the counterpart of the spatial scales; the local is the counterpart of the global, and vice versa; but, Boaventura de Sousa, more than a decade ago, stressed that the feelings of disconnection and exclusion were never so deep, in relation to those transformations that have marked time and space. So, if there is no longer a future project, in which the hegemonic social regulation is sustained, it would be necessary to accept that alternative future projects, those that were recognized as projects of social emancipation, were delegitimized. In contrast, in this scenario where market forces deregulate, and the trend is the apparent dependence and naturalization of phenomena, movements and organizations that fight against these homogenizing forces emerge. Santos (2005) accepts that the social sciences abandoned their goal of struggle towards a just society, which established a barrier between science and politics, and therefore proposes, through the project Democratize the democracy, a scientific renovation to reinvent social emancipation. In convergence with these questions about how we interpret the social reality, Lechner (2007) encourages us to think about the history of our ideas; therefore, it distinguishes research strategies, among which I highlight the challenges posed by social reality, because a study is original when it is capable of “listening, naming and interpreting emerging social phenomena” (p.12).

Therefore, we reiterate the commitments and responsibilities that we face as intellectuals of the social sciences in Latin America and the Caribbean, including reflecting and advancing projects on citizenship as forms of social emancipation. For this reason, it is necessary to return to some of our current regional and global conditions, such as the consolidation of a new paradigm that overcomes the dominant forces of the global North and places the epistemologies of the global South; the confrontation between disciplinary knowledge; and, following Boaventura de Sousa, assume innovation in science that leads to a science of action, and citizen; a science that identifies the problems of a hierarchical society, organized from small centers towards the semiperiphery and periphery; that looks for possibilities of alternative relations between those poles established in the world system.

Although, confronting the sciences, theories, knowledge implies dialogue with other worldviews, other knowledge such as the practical, which makes the world move and gives meaning, according to Santos (2005) who distinguishes six forms of social power (patriarchy, exploitation, the fetishism of commodities, the differentiation of unequal identity, domination and unequal change) as the main faces of oppression, and each recognizes forms of social resistance; Collective rebellious actions are social

resistances to forms of power, when they are organized through local-global articulations they are part of counterhegemonic globalization. Each social struggle faces a type of power and is limited to certain places, times and circumstances. Social emancipation will only be achieved when there is resistance to all forms of power; otherwise, the social resistance of diverse social groups is diluted in isolated actions against a hegemony that centralizes different forms of power. Consequently, this theoretical approach Ecosystem configuration of citizenship I consider an alternative proposal, located from a counter-hegemonic globalization, in a period of democratization processes. However, it is recognized that any theoretical approach is a reduction of the heterogeneous character of the region; for that reason, some common elements are identified in the gestation of political and social processes; and, it has been placed before the change of epoch, which has allowed it to distinguish the aspirations of recognition of diverse social groups, and to legitimize their differences; At the same time, collective identities are becoming consolidated, which show the presence of emerging subjects.

In conclusion, the concept of citizenship is placed in context, not as a static and a historical phenomenon, but articulated with other agents, social actors, spaces and specific moments. It is conceived as a dynamic, movable, historical process in the attainment of rights, which acquires meaning in the construction of a real citizen for some; for others the ideal citizen, politically active, committed and responsible for their duties; associated with constitutive elements such as civic virtue, freedom and participation; without ignoring the struggles of the new social movements and the urgency to articulate the fragmented citizenships, individualized with the citizenships of the collective actions.

## **THE SCENARIO OF THE ECOSYSTEM OF CONFIGURATION OF CITIZENSHIPS: LOCAL-REGIONAL-GLOBAL SOUTH**

Presenting this ecosystem is the result of a process that began in 2000, a desire to understand how citizen education of school and university students takes place in the local area, from the teaching practice in the Autonomous University of Colombia, Classroom Project “La Candelaria as a educator” with students from I Semester of Engineering, Law, Economics, REI, Administration, Accounting, Design, Literary Studies, Philosophy and History (to date); In the second stage, 2002, from the field of education communication, I pose it as a research problem in the line of the educating city, when I start to articulate communication / education / cultural transformations as political issues, communicative educational processes and sensory production. The result was “Imaginerias of city in young schoolchildren”, monograph of the Specialization in Educational Communication of the Central University, 2003; In 2005, the Mayor’s Office of Bogotá participated in the convocation- District Education Secretariat - Andrés Bello Agreement, “Chair of Pedagogy: Bogotá, a great school”, led by Mayor Luis Eduardo Garzón (2004-2008), public policy education that sought to promote an educating city.



The work of the university researchers was articulated with that of the district teachers in 20 different locations within the capital of Colombia, in my case the town of Kennedy.

During the third stage, 2011-2014, I observed the problem located in Latin America, as a process of configuration of new young citizenships, the passage of traditional social movements to new social movements and the emergence of social actors; a first theoretical proposal of the ecosystem of citizen configuration, located in our region that is conceived as diverse, heterogeneous; it recognizes the hybridity of its democracies, constituted in coexistence with authoritarianism, populism, caudillismo, liberalism, neoliberalism; through social, historical, political and economic processes assumed as social phenomena that have been read and categorized from perspectives: divergent / convergent; colonial / decolonial; independent / dependent; enslavers / emancipators; central / peripheral; hegemonic / counterhegemonic; unitary / pluridiverse.

In 2014, I formulated a project as the main researcher: «From the empire of the “rebels without a cause” to heterogeneous, alternative, prosumers» University Santo Tomás, Master in Education; in 2015 I presented the results of the research: Paper - Article - Video “Young People: Heterogeneous Nomads of the Flow Spaces”, in the V Congress of didactic and pedagogical experiences in virtual education, La Gran Colombia University, Master in Education, Holy University Tomás, UGC Virtual Baccalaureate.

The fourth stage, the current one, starting in 2016, continues to study the problems immersed in the ecosystem to understand the process of configuration of social actors and their forms of collective action. As mentioned, the change of paradigm allowed recognizing the emergence of categories in the social sciences due to the structural transformations of society; the problems are observed from a socio-political matrix of the global post-industrial society that recognized new forms of social action and new actors: human rights and democratic movements against dictatorships, ethnic, citizens, gender, youth; and there is evidence of a disarticulation between the state, representation and civil society, due to political democratization, struggles to overcome exclusion and citizenship (Garretón, 2001).

In 2016 the article “The notion of a new citizenship: process and strategy between the democratic transition, the reconfiguration of the State and alternative proposals” was published, in the book “Communication education a field of resistance”, UNIMINUTO; afterwards, the presentation “Citizen Ecosystem: A Theoretical Approach. Citizenships and Emerging Democracies”, 9th ALACIP Congress, Montevideo, 2017. And, the final work of the International Course Thought and Situations. For a cartography of the South, of the CLACSO (2018), a possibility to think about the conceptual category “citizenships of the global South”. Thus, the Latin American regional scenario was opened towards the global South, the problem is studied from the epistemologies of the South, proposed by Boaventura De Sousa Santos, which will allow me to promote the passage from individual citizenships to citizenship of collective actions; a reflection on the absences and emergencies of the south-global citizenships.



## THE ECOSYSTEM: COMPONENTS AND PROCESSES

The ecosystem is that environment where converges the natural, built, virtual, media, transmedia in which the human being lives, learns, knows and interacts from the moment of his birth. A conception of ecosystem -which resignifies the proposal of Martín-Barbero (1999) to make the school a creative place in a communicative ecosystem- as a naturalized environment because human beings do not perceive its existence, but in it they are constituted as subjects, in a dynamic process of interrelations with social groups; citizenship is constituted there, immersed in dynamics in which both the action of the socializing institutions considered traditional converge, today subject to transformations: family, school, religion and the city; as of those who are located in the poles of sociocultural identification: the “culture of the street”, the media culture, (Huergo, 2006) and the culture of the ICT, (Internet, social networks, communication systems and latest generation devices) that provoke mediations and hypermediations, adaptations or extinctions, new rules of the game in social interactions, and power relations.

It is the environment in which citizenships are formed, made, lived. The ecosystem is inhabited, in it the process of citizen configuration comes to life; it interacts in a communicative, educational environment in which multiple knowledges circulate that question and challenge the established, hegemonic, standardizing institutional. There multiple visions of the world circulate; to conceive the space that we inhabit; of ideologies that naturalize, impose, question, interpellate, create forms of resistance to that institutional system. In these dynamics the citizenships are configured, with a whole socio-cultural, historical, political, and economic legacy of the city of origin, the country and the respective region; between the local and the global, of the global South.

The city, the second environment, (Echeverría, 2005) is the local scenario, the physical space constructed, where these direct and indirect citizen practices are deployed; therefore, it is necessary to make visible the direct relationship between the citizen and the local (municipal) socializing institutions; in the case of Bogotá, the local mayor’s office, which represents him and in which he should participate as a resident of the neighborhood; in the community action board and the JAL, Local Board of Administration; that citizen is given information, in account surrenders, by the local mayor and the mayor of the capital; but to designate them as citizens does not imply ignoring differences in socioeconomic conditions and quality of life; they are evident between those who reside in the north, and those who inhabit the south, east, or west of the city. In Colombia, the DANE (National Administrative Department of Statistics) classifies the dwellings -according to their location- by socioeconomic strata from 1 to 6, as follows: 1. Low-low; 2 Low; 3 Medium-Low; 4 Medium; 5 Medium-high; 6 High. But, this stratification is homologated to human beings, in a naturalized way they are called

from stratum 0 to the inhabitants of the street, in conditions of indigence; in everyday language they are named: gamines, ñeros; even a strong qualification, typical of the society of consumption: disposable; while the elite exceeds stratum 6; an evident and hierarchical sample of inequalities and inequities.

For example, in the capital of Colombia, in the Rosales sector, La Cabrera, Usaquén the value of an apartment can reach 1,400 million pesos, 160 mt<sup>2</sup> (482,758 dollars). Some of these buildings have up to 10 parking spaces per apartment, 360 degree view; these neighborhoods are some of the most valued in the city, the average growth per year is 16 percent. In contrast, social housing is offered, (VIS), project advanced by the Ministry of Environment, Housing and territorial development with the purpose of guaranteeing housing to low-income households; correspond to strata 2 and 3, located south of the city in Bosa, Soacha, San Cristóbal, Usme with a value of \$ 87 million pesos, 47 square meters, without garages. This Ministry grants the family housing subsidy for once to a beneficiary household through the Family Compensation Funds or the National Housing Fund; Applicants will be those households that demonstrate that their total monthly income is not greater than the equivalent of four (4) legal monthly minimum wages in force, (Min Housing, 2009), the current minimum wage (2018) in Colombia is \$ 781,242 (\$ 262 ), on average, the income would be two minimum wages (\$ 524).

As a result, the citizen is stratified, his socio-economic condition is naturalized according to his territorial location. But it is unknown that the city is the built environment that should offer decent conditions to live, guarantee rights, meet from the minimum needs such as food, housing, health, education, mobility to leisure spaces; in the city, relations between social groups and power dynamics are established. Access to these living conditions varies according to the location of the city or municipality; the differences are evident between the citizen of the capital, who inhabits the provinces.

In the different spheres, in the interaction with the other diverse -which implies power transactions- in the dynamics that are generated, young citizenships are formed, the heterogeneous citizenships in the spaces of physical and virtual flow; through processes of mediations, hypermediations, transmediations between socializing institutions and subjects. Each institution plays a role in the ecosystem; the articulation between individual citizenships and those of collective actions, which are aware of the dynamics of power established in the social, political and economic fabric, is intended.

## **INSTITUTIONS AND SUBJECTS**

Socializing institutions - family, school, religion, the city - from the traditional vision, with all their historical legacy, have been assigned a specific responsibility: to prepare children and young people, subjects in formation, to enter the world, and naturalize their roles: son, student, believer, neighbor, citizen; without disturbing the established order. But in today's society, the interaction with social groups, the entry into the world, and its

conformation has changed; the apparent linearity of the processes and interaction with the environment were transformed, atomized; therefore, the heterogeneous panorama offered by society requires these institutions to work together in the task of education, which, if thought for incomplete beings, receivers of knowledge, citizens of the future, went unnoticed and abruptly to an education for the present, designed for children and young people who are recognized as subjects of rights, critical, communicative, participatory citizens; it changed - without overcoming the idea of crisis - from a society rooted in space, local, delimited by borders, organized through the times of production, to another society defragmented, deterritorialized, without apparent barriers of time and space, which naturalizes the individualization, hierarchizes the particular project, idealizes democratization until it ignores inequality, inequity and social injustice.

That is, it went from the ideals of modernity, progress, industrialization, development to the disenchantment of post-industrial society, caused by the failure of modernity, the crisis of institutions, risk, uncertainty, the irruption of ICT, instant communication, to a false democratization in all areas. However, the transition from the forms of organization and production from one society to another entails radical transformations, because they involve changes of an ideological, political, economic and social nature. Thus, it corresponds to the social sciences to go to the experiences, the observations, the investigations carried out on these changes and their consequences, that mean the loss of validity of some paradigms, approaches, methodologies and categories before the emergence of different and diverse problems.

That is why this theoretical approach places socializing institutions in the ecosystem of configuration of citizenships in today's society, which has been called: information, knowledge, communication, global, globalized, risky village, liquid among others. Every ecosystem generates dynamic relationships of conflictive coexistence and subsistence; power relations among its components; mobility, transformations and mediations that revert to individual and collective ways of being. In addition to locating its components, it is necessary to recognize that dynamic relationships are created between socializing institutions to assume the joint task assigned by society to the subjects that give life to them (parents, teachers, neighbors, citizens, rulers, etc.) and that transcends the limits of space and time: a task that affects the configuration of citizenships, in mediation processes, in collective action aimed at solving problems in the achievement of city projects, country and region.

## **THE MEDIA, THE TIC, AND SOCIAL MEDIA.**

Every time that mankind appropriates, uses, creates tools, technologies, devices as an extension of his body and of his organs of perception, he produces transformations in his way of thinking, living, learning, knowing, working, organizing himself in the world. A journey that begins with the tools in stone, wood, metals stripped of nature to the latest generation devices, leads us to the ways of organizing in three environments:

the natural, the built (the city) and the third environment, the virtual, the cybercultural.

The third environment (Echeverria, 2001) in convergence with the natural and the built, is another component of the ecosystem that will allow us to understand the configuration of citizenships, which as a play on words is the natural environment of a part of young citizens because from their birth they perceived, used and naturalized the media, the Internet, ICT and ways of communicating through virtual social networks; thus, these media appropriated some of the functions of the socializing institutions, occupying a significant time in daily life. Another part, excluded, lives in precarious, unequal and inequitable conditions; outside the health, education, housing and labor systems.

In terms of communication, traditional media printed newspapers, magazines; Audiovisuals such as film and television, and sound as radio - especially those dedicated to the journalistic genre - had primary functions: to inform society about the events that affected reality and generate public opinion; the news was transmitted impartially and objectively; Through the editorials and opinion columns, the thought of the media was expressed. But, the critic to the media identified, according to the historical moments, the verticality, one-sidedness, the effects, the manipulation; the characters selected in the interviews and reports; the editing and censoring of words and images; the appropriation of the voices of those who did not have it; an alliance with the economic, political and judicial powers, among others, to alienate the defenseless mass of “passive recipients” and to naturalize social inequalities, inequalities and injustices.

In response to these media forms of alternative communication, popular, community, rural and urban media that communicate the other side of reality, from below are created. From the 70s to the 80s, in Latin America, alternative communication reached its maximum expression, which was also recognized as popular, educational or community; a committed communication with social movements and criticism against the hegemonic society. Here proliferated the experiences, commitments and reflections that were located from the popular as the center of society because it was committed to a popular and democratic organization as one of the political utopias. The actors of poor sectors were protagonists, they were perceived as new and authentic managers of social change. But the transformations experienced by society, influenced that the class proposal that fed these experiences was diluted before the fall of socialism. Thus, the actors did not think of themselves as contradictory subjects, the popular was diffused. At the same time, the processes of globalization and the hegemonic economic trend sought social integration, not radical opposition. The subjects retreated into themselves and their projects, in the midst of a process of deterritorialization and hybridization of cultures. (Alfaro, 2000). Nowadays, traditional media have survived by inserting themselves into the dynamics of market and consumer society, creating the respective web portals, disseminating a supposed democratization of information, free and participatory access. As mentioned, the ideal that the ICTs, the devices and the forms of interaction that were deployed with virtual social networks are

appropriately appropriated and become part of all the spaces of daily life, whoever finds themselves outside of these networks does not exist; not only the groups of young people appropriated these means, now the diverse ethnic, gender, religious, political, cultural groups, etc., are summoned, they make decisions according to their needs and interests through these devices.

## MEDIATIONS

The processes of mediation between the institutions and the subjects that conform them, from the conception of the traditional society were clearly established, chronological, linear, inherited from one generation to another through orality and books; but nowadays, the positioning of the media, the internet, the irruption of the ICT decentralized the physical mediation, both of objects and subjects, in the process of configuration of the young citizenships that, from being recipients, represented and consumers, come to be prosumers, creative, participatory audiences, with consultation mechanisms, physical and virtual to the government online. The changes introduced by the internet and ICT have created a multimodal, multi-channel, multi-platform universe; they offer mobility, flexibility and management from various sites; participation in the production, edition and dissemination of information, data, communications; other forms of narration were created, narrated in a permanent dialogue with online communities and social networks. Narrative forms changed with the evolution of the media and ICTs when using various technological platforms and transmedia resources. Although, it is not about maximizing the benefits of the Internet or ICT, because they impose forms of exclusion; therefore, the problems of poverty, coverage of basic needs, insecurity and quality of life facing the region are recognized.

Thus, to visualize the dynamics that are woven in the ecosystem allows to understand the process of configuration of the new citizenships. Now, young people establish interactions in environments: natural, built and virtual; the latter are subject to access, generating other forms of exclusion. Each environment offers spatial and temporal dimensions that characterize it. In the virtual world, the places that are trafficked have no space, no time, no particular languages of groups, classes, ethnic groups, gender because they are common, they are universalized in cyberspace (Molina, 2009). The new urban generations, the traditional indigenous, of diverse genres hybridize with the ICTs, but these in themselves are not determinants of the social and the cultural; when they are inserted into the dynamics of the ecosystem, they generate cultural, political and civic transformations; young people use them, interact with their peers, are part of contacts, are creative (Rueda, 2009); they are prosumers, cybercitizens who have also appropriated the forms of consultation, participation that the government has created; respond to online government calls, intervene in the tables, forums to make decisions in the formulation of public policies; or decide not to do it; or they do not have the minimum conditions to feed themselves, to educate themselves in a society that

excludes them. Young people are designated as the new barbarians, virtual navigators, digital natives, heterogeneous nomads, computer scientists, gamers, cybercitizens. It is necessary to place them in their spaces to understand them; in their micro spaces that now transcend the territorial limits of the street, the corner, the neighborhood, the city because they created other meeting points, spaces without borders, spaces of flow, without barriers: portals, web pages, blogs, social networks, game sites, music, sports; spaces outside the institutionalized, where they develop their rituals, symbolically transit their ideologies, exercise the game of sociality in the production of meanings, at the same time that the hegemony works in that daily life. Micro spaces are articulated with social, economic, cultural, and political macroconditions; they are cultural spaces that produce senses and trainers of subjects; but, the traditional socializing institutions reject them, and they do not know it. (Huergo, 2000, Molina, 2009).

As a result, different ways of doing things are created, producing meanings, knowledge, participation, and citizenship. Therefore, self-training, training, citizen practices converge in that implicit and explicit process in which they live, consolidate or dilute themselves; a reality that is created every day, because every day you are a citizen, you ignore or make decisions in front of the daily events of life that affect the individual, and the collective; situations that they live in their own flesh, or that they listen, reads, observe, and that moves them to speak, to think, to decide, to write, to chat, to tweet; situations, events about the projects of city, country, region, globe; without this process necessarily leading to a permanent participatory citizen practice, linked to the entrenched ideals of rights and duties.

In conclusion, the process of constituting citizenships is a collective construction; the socializing institutions, the school and the university, beyond prescribing citizenship training in their Institutional Educational Projects, delegating to teachers the responsibility of educating critical citizens, applying and replicating mechanisms of participation that are limited to the selection of student representatives, it needs to establish dynamic links in the project of city construction, and of country with regional and global projection. This is what is intended through this theoretical approach that requires the next step: to put it into practice.

## REFERÊNCIAS

Alfaro, R.M. (2000). **Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las redefiniciones**. En: Razón y palabra. Mayo- julio. <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n18/18ralfaro.html>

Alguacil Gómez, Julio. (2003). **La ciudadanía emergente y sus síntomas**. En: Boletín CF+S, Ciudades para un futuro más sostenible, N° 24. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajalg.html>

Beck, U. (2008) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.



- Castells, M. (2012). **Comunicación y poder**. México: Siglo XXI
- Dahl, R. (1989) ¿Tiene importancia la poliarquía? En: La poliarquía: participación y oposición. Madrid: Tecnos.
- DANE. (2017). **Estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios**. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-de-informacion/estratificacion-socioeconomica>
- Echeverría, J. (2001). **Sociedad y nuevas tecnologías en el siglo XXI**. En: Aula de Cultura virtual. Disponible en: <http://servicios.elcorreo.com/auladecultura/javierecheverria1.html>.
- Fernandes, J.K.(2017). **Enigmas de la ciudadanía**. CLACSO: Aula 8.
- Fleury, S. (2005).**Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad**. En: Revista futuros N° 10, Vol 3. [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_10/ciudadania1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_10/ciudadania1.htm)
- García Canclini, N. (2002). **Latinoamericanos buscando lugar en este siglo**. Argentina: Paidós.
- Garretón, M.; Cavarozzi, M.; Cleaves, P.; Gereffi G. & Hartlyn, J. (2004). **América Latina en el siglo XXI, Hacia una nueva matriz sociopolítica**. Santiago: Lom Ediciones.
- Huergo, J. (2000). **Ciudad, formación de sujetos y producción de sentidos**. Revista Oficios Terrestres, N° 7, La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP).
- Huergo, J. (2006). Lo que articula lo educativo en las prácticas socioculturales. <http://comeduc.blogspot.com/2006/04/jorge-huergo-lo-que-articula-lo.html>.
- Lechner, N. (2000). **Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía. Conferencia de clausura del IX curso interamericano de elecciones y democracia**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL e Instituto Federal Electoral, Ciudad de México. [mirror.undp.org/chile/desarrollo/textos/extensión](http://www.mirror.undp.org/chile/desarrollo/textos/extensión)
- Lechner, N. (2000). **Nuevas ciudadanía**s. Revista de Estudios Sociales N° 5. Universidad de los Andes. <http://res.uniandes.edu.co/view.php/110/1.php>
- Lechner, N. (2007). **Obras escogidas de Norbert Lechner**, Vol. II. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Molina Vásquez, R. (2009). **La cultura digital de los jóvenes Del anonimato al show de la intimidad**. Revista Aula Urbana N° 74, p. 18-19. Bogotá: IDEP.
- Martín-Barbero, J. (1999). **La educación en el ecosistema comunicativo**. En: Comunicar, N°13, Octubre. Colectivo Andaluz para la Educación en Medios de Comunicación. Andalucía: Grupo Comunicar. p 13-21. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1526/b1146478.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Ambiente, **Vivienda y Desarrollo Territorial**. (2017). Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/ConceptosJuridicos/Concepto%20101503%20del%2010%20de%20septiembre%20de%202009%20-%20Definici%C3%B3n%20vivienda%20de%20inter%C3%A9s%20social.pdf>
- Ministerio del Trabajo. (2017). **Salario mínimo en 2017 tendrá un incremento 7,0%**. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/diciembre-2016/6660-salario-minimo-en-2017-tendra-un-incremento-del-70.html>
- Rueda, R. (2009). **Cibercultura y educación: Mundos que habitamos mundos que creamos**. En:

Colombia. Aula Urbana. Organización de Estados Iberoamericanos. p.16 - 17 v.74.

Santos, B. de S. (2005). **Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa.** México: Fondo de Cultura Económica.

Santos, B. de S. (2006). **Capítulo I. La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes.** En: Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. Buenos Aires.

Santos, B. de S. (2008). **El Foro Social Mundial y la Izquierda Global.** En: *El Viejo Topo*, 40, pp. 39-62.

Santos, B. de S. (2011). **“Epistemologías del Sur”, Utopía y Praxis Latinoamericana.** Año 16, N° 54.

Santos, B. de S. (2012). **Introducción: las Epistemologías del Sur”, Una epistemología del Sur.** México: Siglo XXI.

Torres Carrillo, A. y Jiménez Becerra, A. (2004). **Construcción del objeto y los referentes teóricos en investigación social.** En: La práctica investigativa en ciencias sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/dcs-upn/20121130050354/construccion.pdf>

## CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS ENTRE AS TEORIAS DA DEMOCRACIA DE SCHUMPETER E DAHL: ANÁLISE DAS CRÍTICAS E ALGUNS DE SEUS IMPACTOS

**Alison Ribeiro Centeno**

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

**RESUMO:** O artigo visa apontar os principais pontos de concordância e os atritos entre o minimalismo schumpeteriano e a poliarquia – expostos, respectivamente, em “Capitalismo, Socialismo e Democracia” e “Poliarquia: Participação e Oposição”. Para isso, é realizada uma recapitulação dessas obras, comparando-as e denotando os pressupostos elencados pelos célebres pensadores para o funcionamento do governo representativo, o papel do eleitor e dos partidos políticos, o grau de participação dos cidadãos e suas respectivas visões de democracia. Essa comparação é contrastada apontando os fundamentos de algumas das principais análises realizadas com críticas elaboradas sobre o procedimentalismo e a poliarquia. Através dessas perspectivas, é possível compreender os aspectos de uma política institucional reduzida à condução de um pequeno número de cidadãos, sem deixar de evidenciar as diferenças fundamentais entre o minimalismo e a poliarquia, que em pequena fricção, não deixam de estar interseccionadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** minimalismo, poliarquia, democracia, eleitor, governo representativo.

**ABSTRACT:** This research aims to point

agreements and frictions between Schumpeter’s minimalism concept and Dahl’s polyarchy, revising Schumpeter’s *Capitalism, Socialism and Democracy* (first published in 1942) and Dahl’s *Polyarchy: participation and opposition* (first published in 1971). The recapitulation of those theories is made comparing them and denoting the assumptions made by these two important figures in the political theory for the functioning of representative government, such as the role of voters and political parties, and their visions of democracy. This comparison is contrasted with the bases of some of the main critical reviews written about the proceduralism and polyarchy. These perspectives make it possible to understand the aspects of institutional politics, reduced and conducted by a small number of people, while highlighting the fundamental differences between minimalism and polyarchy, which are repelled as much as they are interconnected.

**KEYWORDS:** minimalism, polyarchy, democracy, voter, representative government.

### 1 | INTRODUÇÃO

Separadas por três décadas desde as publicações originais de **Capitalismo, Socialismo e Democracia** por Schumpeter em 1942 e **Poliarquia: Participação e Oposição**

por Dahl em 1971, ambas as obras, em uníssono, visaram apresentar uma melhor descrição da realidade política. Dahl (1997) reforça a teoria schumpeteriana da democracia como um ideal, já que o conceito em sua plenitude, para ambos autores, faz parte de uma utopia. Enquanto Schumpeter (1961) aloca a democracia como bandeira política em busca de votos dos cidadãos, Dahl (1997) cria o termo que intitula sua célebre obra.

É justamente na grandeza da contradição e da polêmica envolta nos conceitos da democracia procedimental e da poliarquia que habitam a extensão e a importância das mesmas. Ao longo das próximas duas seções, serão analisados os principais argumentos do minimalismo schumpeteriano, da poliarquia dahlsiana e os pressupostos de ambos teóricos para melhor compreensão da democracia elencados nas obras inicialmente citadas, assim como os argumentos que fundamentam as críticas a esses trabalhos. Trazendo o conceito de opinião pública e a análise da evolução do governo representativo, objetivando complementar esses conceitos, será descrita uma síntese que aponta para as principais compreensões das teorias presentes nos livros de Schumpeter (1961) e Dahl (1997) e seus valores para interpretar a democracia mesmo após décadas de suas respectivas publicações originais.

## **2 | UMA SÍNTESE DA COMPATIBILIDADE DO MINIMALISMO SCHUMPE-TERIANO E A POLIARQUIA**

Schumpeter (1961) elucida sua definição de democracia amplamente criticada, a partir de sua avaliação histórica dos partidos socialistas, que fizeram uso de meios segregadores, impetuosos, ou mesmo de ambos, criando uma nova elite política ao passo que promoveram a crença entre os populares de um futuro de democracia plena, com inclusão irrestrita e universal. A democracia como “método político” advém do que o autor considera essa ser o meio de decisões políticas, não podendo a democracia “mais do que qualquer outro método, ser um fim em si mesma” (idem, p. 295-296).

A democracia como método serve para a formação de governo, não havendo para o autor bases na realidade política onde essa possa ser um “governo do povo”, sendo sim o meio pelo qual através das eleições os cidadãos formam o governo responsável pela “tomada de decisões” (idem, p. 297). Para Schumpeter (1961), mesmo o voto universal carece do princípio de universalidade o qual a compreensão de democracia estaria travestida, já que esse acesso requer um patamar mínimo que diferencie quem está outorgado a dele participar, havendo assim distinção mínima por idade, efetuando um corte no acesso ao processo de escolha da representação política e da formação de governo. O pressuposto de inclusão irrestrita é confrontado com a realidade de um processo de distinção dos quais escolhem através do grande escrutínio o “governo aprovado pelo povo” (idem, p. 300).

Dahl (1997) também elenca o voto em eleições transparentes sua concepção de

poliarquia, que ligado a liberdade dos indivíduos de formular opinião e atuar politicamente – características basilares de sua teoria, expõe a realidade da democracia ‘incompleta’, onde os cidadãos “politicamente iguais” (idem, p. 25) incorporados ao processo, fortalecem o método democrático, no que a influência do voto e da manifestação levam suas questões sociais para o campo político e passam a ser consideradas dentro da esfera institucional.

Justamente pelas questões sociais que Schumpeter (1961) atribui a permanência do conceito clássico de democracia, sobretudo aos princípios religiosos de igualdade e bem coletivo, que acabam por refletir no senso comum a respeito da própria democracia, que deixa de ser vista majoritariamente como um método político, mas uma utopia a ser alcançada, que equaciona problemas e que dispõe de “valores supremos” passando também a ser utilizada como bandeira política, expondo exemplos de onde o ideal democrático foi utilizado como “um evangelho de razão e melhoramento” (idem, p. 325), ou seja, ao invés do arranjo institucional, a democracia passou a ser uma proposta de um futuro almejado.

Buscando um conceito objetivo e condizente com a realidade do processo político democrático, já que considera a maioria dos indivíduos desinteressados pelas matérias políticas no cotidiano, bem como de não disporem de competência para semelhante tarefa deliberativa, o autor vai além, elencando empecilhos à atuação política mais aprofundada do cidadão comum, como o que considera uma incapacidade de suportar pressões de grupos de interesse. O pensador austríaco associa o pensamento do eleitor ao do consumidor comum, altamente influenciável e persuasível, onde suas decisões são caracterizadas por interesses imediatos. Explica que essas características se devem a fatores como a necessidade de divisão da atenção do cidadão com matérias de seu auto interesse, não havendo assim espaço para o foco nas questões políticas; melhor então seria a garantia de competição e, conseqüentemente, espaço para renovação entre os atores políticos que se engajem no cotidiano dessa “luta competitiva pelo poder político” (idem, p. 344).

É importante realçar que por mais ‘elitista’ que possa parecer a teoria de Schumpeter (1961), o mesmo jamais aponta como competência, pontos como formação educacional ou social, tampouco padrões ou riqueza material. A política para Schumpeter (1961), deve ficar reservada aos que por ela se interessam e são capazes de atuar nesse processo, pois considera que mesmo entre os cidadãos com conhecimento, cultura e saber, há aqueles que não têm apreço pela política, sendo tão persuasíveis pelos que dominam o meio político, quanto qualquer cidadão pouco instruído educacionalmente.

Na participação dos indivíduos e na capacidade de organização desses que Dahl (1997) elenca as liberdades necessárias para o bom funcionamento da poliarquia, aprofundando seus pressupostos que englobam pontos que fortalecem a autonomia política dos indivíduos, como capacidade de organização de oposição, formação de instituições políticas, liberdade de expressão e opinião, voto secreto, dentre outros, que

estão embasados na respeitabilidade mútua entre os indivíduos na atuação política. Segundo esse, o sufrágio universal não é fator garantidor de uma melhor representação “no sentido puramente estatístico” (idem, p. 43), ou seja, uma representação numeral da sociedade nos meios institucionais. A representatividade política não poderia assim ser confundida como necessário reflexo do perfil das camadas sociais, ainda que a universalização do voto permita que haja uma aproximação característica dos representantes com os representados, tornando a política institucional menos elitizada e menos distante da realidade social.

Como posteriormente será analisado ao trazer a crítica de Pateman (1992) a essa literatura, a impressão que fica dos escritos de Schumpeter (1961) e Dahl (1997) é que esses colocam a política como uma coisa para poucos. Todavia, como recentemente descrito, o último expõe que com o sufrágio universal, o próprio processo de incorporação de diversos estratos sociais a um direito universal, abre a possibilidade para uma transformação no perfil social dos representantes. A riqueza da teoria de Dahl (1997) está nos múltiplos fatores que elenca em sua concepção de poliarquia, desde os empecilhos (competição e contestação) para uma consolidação plena da hegemonia política, bem como dos percalços que passam os setores recém incorporados a atividade política mínima – o voto, ao pleitear seu espaço na política.

De um lado, o autor reconhece que as desigualdades sociais tendem a se traduzir em diferenças políticas, dificultando preceitos de sua visão da democracia, como a capacidade de contestação e organização de grupos que estão à margem da atividade institucional política. Do mesmo modo que admite as vantagens dos afortunados e poderosos, coloca que o campo político não se compõe única e exclusivamente dos mesmos, pois fica suscetível a incorporação de diversos setores sociais que com capacidade de organização, tendo dificuldades ou não, atuam para chegar às instituições representativas, e se associam “as normas e práticas” (idem, p. 54) antes executadas pelas elites.

Schumpeter (1961) tangencia o fenômeno da fragmentação social, sem a ênfase colocada por Dahl (1997), salientando a dificuldade de se chegar ao ‘bem comum’, pois as próprias contradições entre os diversos segmentos sociais podem impedir uma decisão que tenha apoio da ampla maioria dos cidadãos. Assim, Schumpeter (1961) reforça sua proposta de um pequeno grupo escolhido pelos cidadãos, que tenderiam a melhor conduzir as decisões a um nível mínimo de consenso. Uma síntese rudimentar do minimalismo schumpeteriano, permitiria compreendê-lo como centrado no processo eleitoral, o escrutínio universal onde o cidadão eleitor escolhe seu representante entre as lideranças que competem pelos votos. Findado esse processo, a verdadeira decisão política, ao tratar dos assuntos políticos que envolvem a sociedade e os cidadãos, seriam então tratados pelos vitoriosos do sufrágio, que deliberariam sobre essas matérias.

O ponto mais polêmico nessas duas etapas, está na autonomia que Schumpeter (1961) atribui ao representante, reduzindo seu compromisso com o eleitor, dando



autonomia ao político eleito, saindo do mero papel de quem chancela o que seu grupo requer, mas sim, um político outorgado por esse mesmo grupo para atuar politicamente de maneira soberana, descompromissado com seu eleitorado após sua vitória. Obviamente, o autor discorre sobre as diversas necessidades de assim o ser, pois o representante para Schumpeter (1961) necessita dessa independência, por compreender melhor que seus eleitores e de fato saber lidar com as matérias políticas, algo que fica mais evidente na frase do próprio autor, para quem “a democracia é o governo dos políticos” (idem, p. 346).

Dahl (1997) atribui maior ênfase à participação, dando um papel mais ativo aos cidadãos, logo, a poliarquia não pode ser compreendida como puramente procedimentalista. O autor não atribui ao cidadão o mero papel de outorga aos profissionais da política para atuação livre, inclusive, os princípios de inclusão, informação e liberdade, permitem (ainda que não diretamente assim descrito pelo autor), compreender a poliarquia como uma teoria que engloba a atuação política para além do campo institucional da política. O teórico norte americano é enfático ao tratar em diversos pontos de sua célebre obra, a importância da liberdade dos cidadãos, de formular opinião e de se expressarem, de maneira isolada ou conjunta, atuando politicamente não só com o depósito do voto. Essa dissonância entre ambos pensadores se torna um dos pontos críticos de contraste entre os mesmos, reforçada quando Dahl (1997) coloca como essencial o respeito do governo às preferências dos cidadãos.

Ainda que Dahl (1997) não seja específico a respeito da necessidade de o político (isolado) eleito considerar e seguir as preferências dos que o elegeram ou da opinião pública, tampouco dos efeitos desse desvio, as consequências dessa discordância, certamente são melhor explicitadas por Manin (1995) em sua análise das transformações do modelo representativo de governo, com as implicações e consequências de um político investido em mandato ao destoar das vontades de seu eleitorado, já que o político que ambiciona a reeleição, tende a enfrentar problemas com seus eleitores cativos ao dessa forma agir.

A teoria da poliarquia começa justamente em consonância com Schumpeter (1961), buscando um conceito de democracia mais próximo da realidade, por estar o próprio regime democrático longe de ser uma democracia plena; todavia, Dahl (1997) dá extrema importância a outro fator de fundamental aspecto da mesma, que é a contestação pública. Logo, coloca no início de sua obra a necessidade de compreender que democratização e oposição pública são processos distintos. Essa afirmação é não apenas um dos pontos de maior aprofundamento da teoria democrática por parte do mesmo frente à Schumpeter (1961), mas também, um dos pontos chave para compreensão da própria teoria de Dahl (1997), que mesmo ao reforçar o princípio schumpeteriano de competição entre elites, aponta que esse fator sozinho não caracteriza a democracia se não houver espaço para contestação e organização de oposição, processo substancial para a democratização.

Há uma clara associação estruturada por Dahl (1997), entre o direito de participação do indivíduo e o processo inclusivo da poliarquia, fatores que progressivamente democratizam o sistema político pela via inclusiva, contanto que, novamente, a liberdade de organização de oposição, dentro ou fora do meio institucional, também esteja assegurada. Se com a inclusão, a competição tende a aumentar, conseqüentemente, de acordo com o autor, há a extensão dos segmentos sociais que antes a margem da atuação política, ao serem incorporados ao processo, passam a ter suas demandas consideradas pelos grupos políticos (ou mesmo passam a integrar os grupos políticos, ativamente).

Outro ponto notório do aprofundamento da teoria de Dahl (1997) em relação ao método procedimental de Schumpeter (1961), é a diferença a qual ambos atribuem ao sistema político partidário. O último coloca pouca importância aos partidos políticos em sua obra, os considerando meras instituições políticas que separam os interessados dos negligentes políticos. Dahl (1997), por sua vez, tonifica seu argumento de a representação política não necessariamente ser “um espelho natural, espontâneo ou inevitável das clivagens sociais” (idem, p. 207) e coloca os partidos políticos como retrato da própria fragmentação social que se refaz nas divisões políticas.

Com a extensão do sufrágio e seus impactos nos partidos políticos, esses passam a ter de tentar incorporar um maior número de eleitores potenciais. A elite política engessada se defronta com novas lideranças que ascendem dos “segmentos e camadas até então não representados” (idem, p. 43), que além de desfrutarem de espaço para tentar impor suas demandas políticas, também passam a disputar o voto e o lugar dentro dos meios institucionais.

Expostos os princípios teóricos de Schumpeter (1961) e Dahl (1997), centrados no que acreditam ambos os autores ser a democracia em sua realidade, distante dos princípios de inclusão universal, mas sim como método institucional de seleção de parcela das elites políticas por parte dos eleitores, reduzindo o papel do cidadão e dando protagonismo ao grupo que domina não apenas os métodos da política, mas, por conseguinte, a própria política, a próxima subseção terá enfoque em um conjunto de críticas ao método procedimental schumpeteriano e a poliarquia. Assim, exposições que apreciam, outras que os qualificam como elitistas, serão expostas e avaliadas, com intuito de discorrer sobre as forças desses autores sobre um pequeno fragmento das diversas escritas embasadas e impactadas por Schumpeter (1961) e Dahl (1997).

### **3 | ALGUMAS DAS MÚLTIPLAS CRÍTICAS À DAHL E SCHUMPETER**

Na presente seção autores críticos a Schumpeter (1961), Dahl (1997) e as respectivas obras centrais estudadas na presente escrita, serão abordados com o intuito de demonstrar os aprofundamentos teóricos da relação político-representativa, do papel do eleitor e dos representantes institucionais, embasados no minimalismo e na

poliarquia. Enquanto Bobbio (1986) se aproxima do minimalismo em sua visão do papel do eleitor e reforça a relação cidadãos-representantes estabelecida por Schumpeter (1961), será feito um contraponto demonstrando a crítica de Sales (2005) ao elitismo schumpeteriano. Champagne (1998) e Manin (1995) serão revisitados para abordar o quesito da opinião pública, lacuna nas obras dos teóricos principais do presente artigo. A terceira parte enfocará na dualidade da visão de Pateman (1992) e Bresser-Pereira (2005a,2005b) a respeito da relação da poliarquia dahlsiana em comparação ao minimalismo schumpeteriano, passando pelo aprofundamento de Lijphart (2003) do estudo da poliarquia e concluindo com ao que aqui é pontuado como elo feito por Sartori (1994) das obras de Schumpeter (1961) e Dahl (1997).

Bobbio (1986), ao dar uma “definição mínima de democracia”, pouco aprofunda os princípios schumpeterianos e dahlsianos, lembrando que na democracia se segue um regramento onde se define através do voto quem deliberará sobre as matérias políticas, ou seja, “tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (*idem*, p. 18). O autor compreende o processo de democratização como a incorporação das massas através do sufrágio universal, diferentemente de Dahl (1997), não centralizando esse processo na liberdade do indivíduo, mas sim reforçando outro pressuposto da poliarquia – as alternativas lideranças a serem escolhidas pelos cidadãos, as quais Bobbio (1986) enfatiza ser necessário um número real de opções. O autor fica ainda mais próximo do minimalismo schumpeteriano, argumentando contra as manifestações centradas no aumento da participação dos indivíduos no processo decisório, proposta que considera “materialmente impossível” (*idem*, p. 42).

Como anteriormente afirmado, segundo Schumpeter (1961), quando o cidadão deposita o voto e ajuda a eleger seu representante político, esse não é eleito para reproduzir as vontades de seus eleitores, mas assim para atuar politicamente tendo sido delegado pelos mesmos. Bobbio (1986) também descreve a representação política nessas diretrizes, onde após eleito, o representante passa a dispor de autonomia, não tendo mais compromisso direto com as preferências dos eleitores; explica essa característica por uma necessidade de atuação desligada “dos interesses particulares desta ou daquela categoria” (BOBBIO, 1986, p. 47), sendo mais enfático ao renegar à representatividade como “relação fiduciária” ou como mera “representação orgânica” (*idem*, p. 48).

Esse é o mesmo caminho da leitura crítica de Sales (2005) acerca da teoria schumpeteriana, descrevendo a noção de Schumpeter (1961) de democracia como um instrumento – parafraseando o célebre pensador austríaco – não girando em torno de si, tampouco tendo como encerramento a própria democracia, mas sim como demonstrado pela autora, sendo a competição entre os que buscam o poder de tomar decisões em nome dos cidadãos. A mesma avigora seu argumento ao afirmar que no ideal schumpeteriano, ao eleitorado cabe apenas “produzir o governo, para decidir quem será o líder e aceitar sua liderança” (SALES, 2005, p. 236).

A autora vai além e propõe a considerar o “minimalismo schumpeteriano uma

teoria econômica da democracia” (*idem*), dadas as semelhanças que a descrição de Schumpeter (1961) do processo democrático, com o as relações de trocas que caracterizam o mercado, composto por ofertantes (políticos) e demandadores (cidadãos), que utilizariam como moeda de troca o voto. Tal ponto de vista de Sales (2005) a respeito da democracia procedimental não pode deixar de ser comparado ao que o próprio Schumpeter (1961), como anteriormente aqui descrito, atribuiu como consideráveis características do cidadão eleitor, incapaz de tomar decisões a respeito de temáticas relevantes do cotidiano político, justamente por agir como nas suas decisões de consumo, focado no curto prazo e sendo altamente influenciável por fatores externos.

Não havendo objetivo de julgar como correta ou não a analogia de Sales (2005), tampouco atribuir essa semelhança como princípio tomado pela autora na descrição de Schumpeter (1961) do eleitor comum, essa similaridade é pertinente para explicar a abordagem reparadora da autora a respeito do conceito minimalista. Isso tudo, obviamente, indo ao encontro com as palavras do próprio pensador austríaco, que afirma ser a democracia uma consequência do sistema capitalista.

O princípio de competição das elites pelo apoio dos eleitores (onde após a eleição, os eleitos teriam independência para atuar politicamente mesmo que de maneira contrária aos que os elegeram) é também o pressuposto da crítica de Bresser-Pereira (2005a) a Schumpeter (1961), descrevendo a visão schumpeteriana como um “desdém aristocrático” (*idem*, p. 80) pela política. Ainda assim, o autor afirma que a teoria schumpeteriana era condizente com a época a qual foi desenvolvida, considerando que com o progresso da democracia, a opinião pública ganhou notoriedade e adquiriu capacidade de influenciar as diretrizes políticas.

Champagne (1998) melhor aborda a questão da opinião pública e seu impacto na política, para o qual o ponto inicial de análise do conceito de opinião pública data do final do século XVIII, onde essa era formada pelos “letrados”, mais precisamente, dos que tinham capacidade de elaborar cartilhas e “documentos impressos” (*idem*, p. 47), um pequeno fragmento da sociedade diante da não participação da maioria absoluta da população, que ficava a margem já do próprio processo político. Até aqui, a formação da opinião pública segue um regramento muito próximo ao conceito de representatividade de Schumpeter (1961) (ainda que esse não trate abertamente do assunto), destinado e dominado aos que podem e querem atuar nele. A opinião pública, para Champagne (1998), como objeto “amplamente manipulável” (*idem*, p. 50), passou assim a servir como meio legitimador político, onde o embasamento deixa de ser o choque da força e assume o caráter de reconhecimento e familiaridade.

Com o advento dos movimentos revolucionários, a própria compreensão de opinião pública foi modificada, já que a opinião moldada pelas elites não servia aos mesmos, dando lugar a opiniões mais popularizadas, englobando comunicações e diretrizes estabelecidas pelas “minorias ativas” (*idem*, p. 54), que passaram a incorporar o processo político, com poder de voz mesmo estando fora das vias institucionais,

protestando e se manifestando publicamente. A extensão do sufrágio universal e a atuação de sindicatos e partidos trabalhistas, deram à opinião pública o caráter de advir “do próprio público” (*idem*, p. 64), sendo formulada e expressa por setores que não integram a elite econômica ou mesmo dos intelectuais.

A extensão do conceito de opinião pública faz com que essa seja de relativa dificuldade para explicar; o autor atrela a opinião pública ao que chama de “consciência política” (*idem*, p. 43), com o trabalho paralelo de atores políticos, institutos de pesquisa, cientistas políticos e o ramo do jornalismo que cobre o mundo político. A opinião pública como fator político, deriva da democracia parlamentar, “faz parte do nosso inconsciente político” (*idem*, p. 45), porém que passou por profundas transformações, assim como o sistema representativo, como descrito por Manin (1995).

Semelhantemente ao que foi sintetizado por Bresser-Pereira (2005a), e principalmente em proximidade com Schumpeter (1961), Manin (1995) coloca que ao não haver impedimentos ao parlamentar para destoar da opinião pública, esse se defronta exclusivamente com a dificuldade de pleitear reeleição, em especial se esse movimento requer ir de maneira contrária a sua base eleitoral, dando musculatura ao entendimento schumpeteriano que a representatividade não é uma mera transposição da vontade popular ao parlamento.

Para Manin (1995) as bases da representatividade política institucional não sofreram profundas modificações ao longo da história, mas sim a relação entre os representantes alçados a mandatos pelo voto e os populares que os elegem. Inicialmente, essa relação emanava de uma convivência direta entre os representantes e o pequeno grupo que tinha direito ao voto; com o advento do sufrágio universal, os partidos políticos ganham notoriedade e o foco passa a ser o líder político. Justamente nesse ponto que, assim como Schumpeter (1961), Manin (1995) aponta o desvio dos princípios da democracia dos trabalhadores, havendo sim uma formação de uma nova elite dirigente, dada a tendência de centralização dos partidos políticos.

Manin (1995) parte do ponto que a vontade popular pressiona o governo representativo e o modo como os representantes fazem a política dentro das instituições, respondendo as manifestações e a pressão da opinião pública como consequência da liberdade de expressão. Assim como Champagne (1998), reconhece na proliferação de partidos de cunho trabalhista um ponto de mudança significativa na política, que transformou o governo representativo, permitindo a possibilidade que cidadãos trabalhadores votassem em candidatos à representantes de igual origem socioeconômica. Todavia, ainda que exista essa oportunidade, o autor assegura em proximidade ao que foi exposto por Dahl (1997), que representatividade política não significa uma adaptação do corpo representativo as segmentações sociais, como um espelho da sociedade.

Justamente na distância entre eleitos e eleitores que Pateman (1992) rememora que para Schumpeter (1961) a democracia “clássica” teria ignorado o conceito de liderança, apontando a inviabilidade da plena participação, ao não terem os “clássicos”



apresentado as bases para esta. A autora reforça que Schumpeter (1961) coloca que o controle exercido pelo cidadão eleitor sobre seu líder, é a substituição por outra liderança na eleição seguinte, reduzindo o papel participativo. Semelhante ponto é relatado pela mesma sobre a poliarquia de Dahl (1997), a quem Pateman (1992) aloca como mais um entre os schumpeterianos, que veem a democracia como método político, um arranjo institucional, onde as decisões políticas são tomadas por uma minoria, compreendendo a democracia como prática do processo eleitoral, bem como da capacidade de transferência de voto na eleição seguinte, de uma liderança para outra, por parte de um eleitor eventualmente descontente com a atuação do seu líder previamente escolhido.

Para a autora, esses refutam o ideal democrático “clássico” de plena participação da população, reforçando a posição de Schumpeter (1961) quanto ao descaso da maioria pelos temas políticos e o debate cotidiano dos mesmos. Segundo Pateman (1992), para os schumpeterianos, contanto que exista a competição e a discussão, assegurados os canais para aqueles que almejem os postos de liderança, a participação da maioria estaria reduzida ao voto universal, onde a maioria escolhe seus líderes. Especificamente sobre a poliarquia de Dahl (1997), Pateman (1992) descreve que o pensador norte-americano foca sua teoria no grande escrutínio, quando os “não líderes” escolhem seus líderes, através da discussão e do confronto de políticas.

Contrariamente, Bresser-Pereira (2005b) divide as teorias de Schumpeter (1961) e Dahl (1997), por entender a poliarquia como um regime de “definição mínima de democracia” (BRESSER-PEREIRA, 2005b, p. 53), buscando diferenciar esse do minimalismo schumpeteriano, o qual reforça ser uma teoria de padrão elitista. Essa colocação do economista brasileiro é melhor abordada por Manin (1995), que como recentemente apontado, ao analisar as transformações do governo representativo, trata da mudança na relação entre representantes e representados, que inicialmente, muito próximo do conceito schumpeteriano, os primeiros tinham maior autonomia relativa em relação ao eleitorado.

Moreira (2014) também traz uma crítica mais branda a Dahl (1997), reafirmando o que o pensador norte americano apresentou como poliarquia: “ainda que imperfeita, [...] é o regime político que mais se aproxima do ideal democrático” (MOREIRA, 2014, p. 299), complementando com um dos pressupostos da teoria de Dahl (1997), situado no respeito às preferências dos eleitores. Nesse importante ponto do raciocínio a respeito da poliarquia, como exposto na seção anterior, encontra-se uma das discordâncias entre Schumpeter (1961) e Dahl (1997). O primeiro afirma de maneira enfática em sua obra, não haver a necessidade de os políticos eleitos atuarem de maneira as quais esperam seus eleitores.

Santos e Avritzer (2003) rememoram outros argumentos importantes de Dahl (1997), centrados na impossibilidade de participação democrática plena de todos os cidadãos em grandes países, sendo a representatividade “a única solução possível” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 12). Ambos argumentam que por mais real que seja



esse princípio ‘logístico’, a representação política pode falhar na sua capacidade de dar voz a minorias dentro do sistema representativo. Por mais que a liberdade e a participação permitam que essas minorias tenham espaço para manifestação, estando o poder de decisão centrado nos representantes, essas minorias tendem a ficar excluídas e podem até mesmo serem prejudicadas pelas decisões tomadas consensualmente.

Isso tudo diante do que já havia sido exposto em **Poliarquia: Participação e Oposição**, onde distinções sociais que vão além do foco econômico, influenciam e modelam as divisões políticas. Lijphart (2003) – que utilizou a mesma concepção de democracia de Dahl (1997) (estando centrada nos direitos de votar e ser eleito, e nas liberdades de reunião e expressão, estando implícito o sufrágio universal) fez uso desse argumento para embasar sua afirmação a respeito da quantidade de partidos em um sistema político correlacionado ao número de temas em debate na sociedade.

Ainda que o presente artigo não objetive tratar da análise empreendida pelo cientista político neerlandês, é importante ressaltar que quando Lijphart (2003) identifica em seu estudo das trinta e seis democracias, que nas democracias consensuais, é observável sistemas multipartidários, bem como que quando existem várias dimensões no conflito político numa sociedade, há um grande número de partidos nessa democracia, a fim de abrigar e expressar todas essas dimensões, essas trazem à realidade a teoria democrática de Dahl (1997). Como exposto por Coppedge e Reinicke (1990), a poliarquia não substituiu – sequer para efeitos de análise, a democracia. Contudo, como argumenta Bobbio (1986), as propostas alternativas que visam solucionar semelhantes problemas, se propõem apenas a “substituir uma forma de representação por outra” (*idem*, p. 49).

Diante desse contexto apresentado, **A teoria da democracia revisitada** de Sartori (1994) certamente é a que melhor enlaça **Capitalismo, Socialismo e Democracia e Poliarquia: Participação e Oposição**, centrada em eleições competitivas entre a elite política que disputa o voto dos indivíduos que desfrutam de liberdades de opinião e manifestação, em muito se assemelha aos princípios schumpeterianos e dahlsianos de democracia, como processo para “decidir sobre quem decide” (SARTORI, 1994, p. 192). Também na crítica da impossibilidade de uma democracia plena, as linhas do teórico italiano rememoram Schumpeter (1961), em especial no que a essa especifica como ideal político, fruto da “civilização ocidental” (SARTORI, 1994, p. 17). Seu conceito de “dimensão vertical da política” (*idem*, p. 181), como política hierarquizada e centralizada, vai ao encontro com uma definição de Schumpeter (1961) de democracia como mecanismo de formação do governo de políticos.

Analisando o histórico das teorias da democracia, como elucida Sartori (1994), “Dahl começa onde Schumpeter para” (*idem*, p. 211), pois o centro da teoria de Dahl (1997) está na “competição entre elites” (SARTORI, 1994, p. 211). Como bem rememora o cientista político italiano, a poliarquia serve para se opor ao idealismo democrático, o que permite reforçar a compreensão que tanto Schumpeter (1961) quanto Dahl

(1997) almejavam demonstrar a realidade política. Contudo, Sartori (1994) diz contrariamente a esses ‘aceitar a democracia’, e adotando o termo dahlsiano descreve a democracia como “uma poliarquia eleitoral” distinguindo a redundância semântica do que desconsidera como redundância teórica, pois se “poliarquia contrapõe-se a oligarquia [...] uma poliarquia sem eleições [pode] ser perfeitamente cabível” (*idem*, p. 212). Trocando em miúdos, Sartori (1994) deixa claro que se não houver no mínimo o sufrágio, a própria poliarquia inexistente como realidade democrática, valendo-se das palavras do célebre intelectual italiano: “o *demos* deve ter o poder pleno e irrestrito de escolhê-los – é preciso haver eleições regulares e periódicas” (*idem*, p. 213) pressuposto para qualquer outra preocupação de extensão da democracia.

Na presente seção, foi possível analisar poucos dos múltiplos aprofundamentos críticos, diretamente ou indiretamente impactados pelas teorias de Schumpeter (1961) e Dahl (1997). Desde a teórica inglesa Pateman (1992) até o pensador brasileiro Bresser-Pereira (2005a,2005b), há diversos autores que reprovam os conceitos apresentados por Schumpeter (1961), considerando o modo como o pensador austríaco não poupa críticas ao ideal democrático e se coloca abertamente de maneira discricionária quanto a quem compete a atuação ativa na política.

Enquanto Pateman (1992) tece críticas a Dahl (1997) e o aloca como mais um entre os schumpeterianos, o economista brasileiro busca diferenciar a poliarquia da democracia procedimental, especialmente pelo valor que a teoria dahlsiana atribui à liberdade do indivíduo. Sartori (1994), por sua vez, não apenas faz menções a Schumpeter (1961) e Dahl (1997), como se buscou apresentar, tem profundos traços do minimalismo e da poliarquia em suas escritas.

É importante ressaltar que ao trazer autores como Manin (1995) e Champagne (1998), aqui se busca colocar um fator – a opinião pública, que ao não ser ponderado como substancial, tanto na democracia procedimental schumpeteriana, quanto na poliarquia, não representa uma falha nessas teorias, mas sim, um aprofundamento da democracia e das teorias a seu respeito. Por mais divergentes que sejam as interpelações apresentadas, todas não fogem dos princípios ‘realistas’ que Schumpeter (1961) e Dahl (1997) visaram apresentar, onde concordando ou não com esses teóricos, todos os autores críticos expostos nessa seção demonstraram que o elitismo político, mesmo com o crescimento da força da opinião pública, seguiu como uma realidade vigorosa.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que Schumpeter (1961) e Dahl (1997) tenham centrado seus conceitos de democracia no processo de escolha de lideranças políticas, reduzindo a participação ativa dos cidadãos no cotidiano político, esses seguem de suma relevância, com todas as transformações do processo globalizador, para análise das democracias ocidentais,

ou como melhor pontuado pelos pensadores centrais da presente análise, do sistema político representativo. É de conhecimento que com a massificação da informação e a diversificação dos canais de exposição de opinião, o sistema representativo ocidental ainda segue a lógica da elitização da política institucional, que atua a parte do todo social, engessada e de difícil mutação.

Pateman (1992) sustenta profundas críticas aos dois protagonistas do presente estudo, afirmando que uma das motivações para a permanência desse quadro se deve ao profundo desconhecimento das massas do funcionamento do *modus operandi* da política. Soma-se a isso, ainda que respeitado o princípio da competição, quando Bobbio (1986) vai no extremo oposto de Pateman (1992) e suaviza a extensão entre a democracia representativa e a democracia plena ao considerar que a passível substituição dos representantes é um fator que reduz a distância da participação plena, desconsidera fatores como a profissionalização política, o apadrinhamento político e a circulação entre elites no poder.

Todavia, ainda que o pensamento de Pateman (1992) seja crítico e contraditório aos de Schumpeter (1961) e Dahl (1997), em um ponto a pensadora inglesa e o teórico austríaco convergem para um denominador comum, que apontado de maneiras distintas, respondem o mesmo dilema da permanência da competição entre elites e da própria profissionalização política. Enquanto Schumpeter (1961) aponta o descaso da maioria com as questões políticas, tendo de essas serem deixadas para os que não apenas se interessam, mas têm condições de atuarem nesse campo, Pateman (1992) coloca que o suposto descaso advém da falta de protagonismo da cultura política e de um processo educacional que não abriga semelhante temática.

Sales (2005) alega que Dahl (1997) e Schumpeter (1961) apresentam em comum em suas ideias a necessidade do respeito às regras do jogo democrático, que melhor exemplificado, seria a obediência ao regramento do processo eleitoral. Ainda que a autora seja feliz em sua colocação, como buscou-se elencar no decorrer do presente artigo, ambas teorias comungam em outros pontos de suma relevância, como a busca por apresentar definições de democracia mais condizentes com a realidade, já que como anteriormente afirmado, ambos pensadores são céticos quanto ao ideal democrático de plena participação política dos cidadãos.

Como exposto anteriormente, ambos – ainda que em diferente intensidade – alocam pequeno espaço em suas teorias aos partidos políticos, colocando essas instituições como recrutadoras e formadoras das elites que hão de competir pelo voto, entre a sociedade fragmentada. Obviamente, o ponto mais importante de confluência entre os pensadores está no fundamento dos governos representativos através do voto universal, reduzindo a participação plena a uma participação periódica, onde o indivíduo escolhe entre os que competem pelo direito de deliberar sobre os interesses políticos.

Schumpeter (1961) contribuiu significativamente com a teoria democrática e a compreensão do sistema político, colocando os políticos como os que passam pelo

crivo dos cidadãos que selecionam os verdadeiros protagonistas e operadores da agenda política e das matérias a serem decididas. Em contrapartida, Dahl (1997) valoriza mais o papel do cidadão eleitor que Schumpeter (1961), onde decorrente da extensão do sufrágio, as estratégias dos partidos políticos e o próprio sistema político passa por profundas transformações.

O princípio schumpeteriano de descompromisso com interesses particulares para dispor da necessidade de o parlamentar desconsiderar as preferências dos eleitores e atuar soberanamente, robustecido por Bobbio (1986) carece de realidade do cotidiano político, a perceber como exposto por Manin (1997) e Champagne (1998), o valor da opinião pública afeta à condução política. Além disso, o elitismo desconsidera um fator ainda mais forte que o da opinião pública, que é o poder dos grupos de interesse sobre os representantes, renegados por Schumpeter (1961), atuam em pequeno número e comprovam que a teórica igualdade política dos cidadãos como pressuposto para a democracia procedimental ou a poliarquia, não se traduz em realidade.

Enquanto Schumpeter (1961) cunha a frase que coloca a democracia clássica como uma utopia, designando que essa não pode ser um princípio almejado, Dahl (1997) coloca indiretamente a mesma ideia ao estabelecer que para compreender a poliarquia, é necessário distinguir esse regime não plenamente democratizado, operante graças às liberdades mínimas dos cidadãos de votar e se expressar, sendo essa última de maneira independente ou em conjunto com seus semelhantes.

A exposição de pensadores que criticam Dahl (1997) e Schumpeter (1961) visou precisamente demonstrar a riqueza de suas teorias e as implicações esperadas de conceitos primorosos, de imensurável magnitude, nutrindo análises e sendo reavaliados, atravessando décadas sem perder protagonismo dentro da Ciência Política. Até mesmo uma avaliação mais apaixonada como a de Pateman (1992), que não se furta da oportunidade de endurecer sua apreciação, buscando demonstrar os erros dos princípios que embasaram ambos teóricos ao reduzirem o papel da participação no escrutínio eleitoral, não diminui a grandiosidade dos conceitos concebidos por ambos pensadores.

## REFERÊNCIAS:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos, CEBRAP 71, p. 77-91, mar. 2005. Acesso em: 15 nov. 2016. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construção do estado e administração pública: uma abordagem histórica**. GVPsquisa: Rio de Janeiro, out. 2005. Acesso em: 15 nov. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/3010>

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião**: o novo jogo político. Petrópolis: Vozes, 1990.

COPPEDGE, Michael; REINICKE, Wolfgang H. **Measuring polyarchy**. Studies in Comparative International Development, v. 25, n. 1, p. 51-72, 1990. Acesso em: 17 nov. 2016. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/d;jsessionid=568D6762FC5B7235A67618205CB090D0?doi=10.1.1.474.4674&rep=rep1&type=pdf>

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. EdUSP: São Paulo, 1997.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 5-34, São Paulo, 1995.

MOREIRA, Marcelo. **A poliarquia brasileira e a reforma política**: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. Rev. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 293-323, jun. 2014. Acesso em: 10 nov. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201410>.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa, v. 1, 2003. Acesso em: 17 nov. 2016. Disponível em: <http://ces.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoPT.pdf>

SALES, Carla V. **As máscaras da democracia**: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 233-245, jun. 2005. Acesso em: 10 nov. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100015>

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: O debate contemporâneo. Vol. I, ed. Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1961.

## **SOBRE A ORGANIZADORA**

**KELLY CRISTINA CAMPONES** Aluna especial do Doutorado (2016). Mestre em Educação (2012) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, na linha de pesquisa História e Políticas Educacionais. É professora especialista em Gestão Escolar, pela Universidade Internacional de Curitiba (2005). Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2004) diplomada para Administração, Direção e Supervisão Escolar. Membro titular do Conselho Municipal de Educação, representando o Sistema FIEP. Membro do GEPTRADO- Grupo de Pesquisa sobre o trabalho docente na UEPG. Tem experiência como docente na: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio, graduação e pós-graduação. Atualmente é Coordenadora do Colégio Sesi Ensino Médio- Ponta Grossa e professora adjunta na Faculdade Sagrada Família com disciplinas no curso de Licenciatura em Pedagogia. Tem ampla experiência na área educacional atuando principalmente nas seguintes vertentes: ensino aprendizagem; gestão; desenvolvimento e acompanhamento de projetos.



Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-023-0



9 788572 470230